



Instituto Superior
de Ciências Sociais e Políticas
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

A fiscalização prévia da contratação pública e as imposições da União Europeia no contexto da autonomia das instituições de ensino superior de direito público

Mónica Lousã Machado Nunes

Orientador: Professor Doutor Francisco Pereira Coutinho

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
em MPA – Administração Pública

Lisboa

2013

VALORIZAMOS PESSOAS

AGRADECIMENTOS

Expresso a minha gratidão às pessoas e instituições que tornaram possível a realização do presente trabalho. Agradeço em particular:

Ao meu orientador, Professor Doutor Francisco Pereira Coutinho, pelos ensinamentos e pelas preciosas indicações, sugestões e críticas;

Ao Tribunal de Contas na pessoa do seu Presidente, Conselheiro Guilherme d'Oliveira Martins e respetivo Gabinete; ao Diretor-Geral, Conselheiro José Tavares; à Auditora-Coordenadora do Departamento de Controlo Prévio, Dr.^a Ana Luísa Nunes; ao chefe da Divisão de Apoio Processual da secretaria do Tribunal, Dr. Luís Filipe Paixão e aos seus colaboradores, bem como aos serviços da biblioteca do Tribunal, a todos, pela cooperação, disponibilidade e profissionalismo com que responderam às minhas solicitações;

Ao Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP), na pessoa do seu Presidente, Professor Doutor Joaquim Mourato e aos respetivos colaboradores do conselho, pela receptividade e coadjuvação, todas as vezes que a solicitei;

Ao Senhor Presidente do Tribunal de Contas e ao Senhor Presidente do CCISP, por gentilmente me terem concedido entrevista;

A todas as Universidades e Politécnicos, respetivos dirigentes e colaboradores, que comigo cooperaram no preenchimento dos questionários, pelo imprescindível contributo;

Ao Instituto Politécnico de Leiria, na pessoa do seu Presidente, Professor Doutor Nuno Mangas; ao vice-Presidente, Professor Doutor João Paulo Marques e ao Serviço de Secretariado da Presidência, em especial à D. Susana Dias; à Administradora, Dr.^a Eugénia Ribeiro e à Diretora da Direção de Serviços Jurídicos, Dr.^a Mónica Ventura, a todos, pela colaboração e disponibilidade; às minhas colegas dos Serviços Jurídicos, Dr.^a Luci Malta e Dr.^a Raquel Vala, pelas profícuas trocas de impressões, e aos Serviços de Documentação, em especial à D. Isabel Francisco, pelo profissionalismo e rapidez com que sempre atenderam os meus pedidos;

À minha família um sentido reconhecimento por tudo, em especial pelo insubstituível apoio.

A todos os demais que de alguma forma contribuíram para a realização do presente estudo, o meu muito obrigada.

RESUMO

O presente estudo descreve o regime da fiscalização prévia da contratação pública pelo Tribunal de Contas e confronta-o em termos gerais com outros regimes. Analisa numa perspetiva histórica, as alterações introduzidas na legislação nacional e as respetivas imposições da União Europeia, quer as vigentes, decorrentes do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica [Memorando de Entendimento (celebrado entre o Governo e a Comissão)], quer as constantes da proposta de Diretiva de 20.12.2011 COM (2011) 896 (destinada a substituir a Diretiva 2004/18/CE).

Em especial, efetua o enquadramento da fiscalização prévia dos contratos públicos celebrados pelas instituições de ensino superior de direito público e conjuga-o com o regime legal e constitucional destas, em particular com a sua autonomia. Expõem-se os números dos contratos submetidos a fiscalização prévia pelas instituições de ensino superior de direito público no último triénio, comparando-os com a generalidade dos submetidos ao Tribunal de Contas. Faz-se referência aos casos de recusa de *visto* decorrentes da qualificação das instituições de ensino superior de direito público como entidades compradoras vinculadas ao Sistema Nacional de Compras Públicas. Apresenta-se a perceção dos intervenientes (Tribunal de Contas e instituições de ensino superior de direito público), obtida a partir de entrevistas e questionários, concluindo-se que os dados recolhidos, combinados com o regime da fiscalização prévia no âmbito da contratação pública às instituições de ensino superior de direito público admitem a introdução de alterações neste, face ao imposto pela União Europeia, ao regime constitucional vigente e à proposta de Diretiva. Indicam-se ainda pistas para a reflexão da evolução do regime da fiscalização prévia da contratação pública em Portugal.

Palavras-chave: Fiscalização prévia; Contratação pública; *Visto* do Tribunal de Contas; União Europeia; Instituições de ensino superior de direito público; Autonomia e controlo interno.

ABSTRACT

The present study describes the system of prior control of public procurement by the Court of Auditors and confronts it, in general terms, with other assessment schemes. It analyses, in a historical perspective, the changes in national legislation and the respective impositions of the European Union, either the current ones, resulting from the Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality [Memorandum of Understanding (signed between the Government and the Commission)], or the ones that result from a proposal of directive 20.12.2011 (intended to replace the directive 2004/18/CE).

It particularly reviews the framework of prior supervision of procurement by higher education institutions of public law, and assesses its legal and constitutional framework, mainly their autonomy. The numbers of contracts submitted to prior inspection by higher education institutions of public law in the last three years are exposed and compared with the general contracts submitted at Court of Auditors. Reference is made to cases of visa refusal due to the qualification of the higher education institutions of public law as procuring entities linked to the National System of Public Procurement. The perceptions of stakeholders (Court of Auditors and higher education institutions of public law), obtained from interviews and questionnaires, are presented. The data collected, combined with the analyses of the framework of prior supervision of public procurement to higher education institutions of public law, recommend amendments to latter, taking into account what is required by the European Union, by the Constitution and by the proposal Directive. Slopes for reflection of the evolution of the system of prior control of public procurement in Portugal are also referred.

Keywords: Prior inspection; Public Procurement; Court of Auditors; European Union; Higher education institutions of public law; Autonomy and internal control.

ÍNDICE

A - Parte Geral.....	1
INTRODUÇÃO.....	1
1. Delimitação do objeto.....	1
2. Enquadramento do tema.....	2
3. Formulação do problema	3
4. Metodologia	4
5. Plano de estudo	6
Capítulo I - O controlo financeiro no âmbito da Administração Pública	7
1. Introdução	7
2. As Instituições Superiores de Controlo Financeiro	11
2.1. Modelos de organização do controlo externo.....	12
3. O controlo financeiro português	14
3.1. O Tribunal de Contas.....	17
3.1.1. Estatuto jurídico-constitucional	17
3.1.2. Âmbito de atuação.....	18
3.1.3. Estatuto jurídico-legal	19
3.1.4. Outros diplomas e princípios gerais de atuação aplicáveis	22
4. Síntese conclusiva	22
Capítulo II - Fiscalização prévia	23
1. Conceito.....	23
2. Função	25
3. Breve incursão pelo Direito Comparado.....	29
4. Síntese conclusiva	29
Capítulo III – Em especial: o <i>visto</i> do Tribunal de Contas e o Código dos Contratos Públicos	31
1. Conceito e natureza jurídica do <i>visto</i>	31
2. O <i>visto</i> no domínio dos contratos públicos	34
2.1. Evolução histórica	36

2.2.	Regime vigente.....	38
2.2.1.	Aspetos gerais.....	38
2.2.2.	Efeitos do <i>visto</i> e da sua recusa	40
2.2.3.	Recorribilidade.....	43
2.3.	Considerações críticas sobre o regime legal do <i>visto</i>	43
3.	Síntese Conclusiva.....	48
Capítulo IV - Imposições da União Europeia em matéria de fiscalização prévia da contratação pública.....		51
1.	Introdução	51
2.	O Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica.....	53
3.	A proposta de Diretiva sobre contratos públicos.....	56
3.1.	A proposta da Comissão.....	57
3.2.	O texto de compromisso da presidência do Conselho da União Europeia	59
3.3.	O relatório do Parlamento Europeu.....	61
3.4.	A proposta de Diretiva e o regime nacional de fiscalização prévia da contratação pública.....	62
4.	Síntese Conclusiva.....	65
B - O caso das instituições de ensino superior de direito público em especial		67
Capítulo V – Enquadramento da fiscalização prévia da contratação pública pelo Tribunal de Contas no contexto das instituições de ensino superior de direito público		67
1.	Introdução	67
2.	Enquadramento das instituições de ensino superior na organização da Administração Pública	69
2.1.	Considerações iniciais	69
2.2.	Posições doutrinárias.....	70
2.3.	A questão na jurisprudência.....	75
2.4.	Posição adotada	77
3.	A autonomia das instituições de ensino superior	81
4.	O controlo interno das Instituições de ensino superior.....	88

5. A sujeição às regras da contratação pública e à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.....	90
6. A proposta de lei que altera o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior .	92
7. As particularidades das instituições de ensino superior.....	94
Capítulo VI - A fiscalização prévia realizada pelo Tribunal de Contas às instituições de ensino superior no domínio da contratação pública	97
1. Introdução	97
2. As posições manifestadas pelo Presidente do Tribunal de Contas e pelo Presidente do Conselho Coordenador dos Institutos Politecnicos.....	98
3. A perspetiva das instituições de ensino superior	103
4. Os números da fiscalização prévia da contratação às instituições de ensino superior no triénio 2010-2012	109
5. Casos de recusa de <i>visto</i> decorrentes da qualificação das instituições de ensino superior como entidades compradoras vinculadas ao Sistema Nacional de Compras Públicas	111
6. Síntese conclusiva	114
Capítulo VII - Pistas para a reflexão da evolução do regime da fiscalização prévia da contratação pública num futuro próximo em Portugal	117
Conclusões.....	123
Bibliografia.....	127
Legislação	139
Jurisprudência	149
Circulares/Pareceres/Recomendações.....	153
Anexos	i
Anexo I - Síntese comparativa dos modelos de controlo externo	iii
Anexo II - Estrutura do Tribunal de Contas.....	iv
Anexo III – Funcionamento do Tribunal de Contas.....	v
Anexo IV - Competências da 1. ^a Secção do Tribunal de Contas - Fiscalização prévia	vi
Anexo V - A fiscalização prévia no Direito Comparado.....	vii
Anexo VI - Evolução legislativa da fiscalização prévia em Portugal.....	ix
Anexo VII - Procedimento - Fiscalização prévia de contratos pelo Tribunal de Contas.....	xv

Anexo VIII - Requisitos de sujeição dos contratos a <i>visto</i> do Tribunal de Contas	xvi
Anexo IX - Contratos isentos de <i>visto</i> do Tribunal de Contas	xvii
Anexo X – Funções do organismo nacional de fiscalização na proposta de Diretiva	xviii
Anexo XI – Requerimento remetido ao Presidente do Tribunal de Contas	xix
Anexo XII - Guião da Entrevista - Presidente do Tribunal de Contas.....	xx
Anexo XIII - Entrevista - Presidente do Tribunal de Contas	xxii
Anexo XIV – Requerimento remetido ao Presidente do Conselho Coordenador Institutos Superiores Politécnicos	xxxiv
Anexo XV – Guião da Entrevista - Presidente do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos	xxxv
Anexo XVI - Entrevista - Presidente do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos	xxxvii
Anexo XVII – Universo das instituições de ensino superior abrangidas - identificação nominal	xlvi
Anexo XVIII – Relatório - inquéritos – ensino universitário	xlix
Anexo XIX – Relatório - inquéritos – ensino politécnico	li
Anexo XX - Movimento processual do <i>visto</i> na Sede do Tribunal de Contas relativo a instituições de ensino superior	liii
Anexo XXI - Processos de <i>visto</i> submetidos na Sede do Tribunal de Contas por instituições de ensino superior - por tipo de decisão e espécie contratual.....	liv
Anexo XXII - Processos de <i>visto</i> submetidos na Sede do Tribunal de Contas pela Administração Central - por espécie contratual	lv
Anexo XXIII - Evolução do número de processos de <i>visto</i> decididos na Sede do Tribunal de Contas e dos relativos a instituições de ensino superior.....	lv

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Pontos fortes e fracos apontados à fiscalização prévia	27
Tabela 2 - Espécies de decisões – Fiscalização Prévia	38
Tabela 3 - Síntese – Enquadramento das instituições de ensino superior na Administração Pública.....	75
Tabela 4 - Síntese das particularidades das instituições de ensino superior	94
Tabela 5 – Grelha de análise das entrevistas - Presidente do Tribunal de Contas e Presidente do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos	99

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Sistema português de controlo financeiro das finanças públicas	14
Figura 2 - Tipologia organizatória tradicional - Administração Pública	69
Figura 3 - Categorias de pessoas coletivas públicas no direito português	69
Figura 4 - Espécies de institutos públicos - Amaral (2010).....	71
Figura 5 - Espécies de institutos públicos - Caetano (1997).....	71
Figura 6 - Espécies de institutos públicos administrativos - Otero (1993).....	72
Figura 7 - Administração Autónoma - Sousa (1999)	73
Figura 8 - Modalidades de tutela.....	88

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Pertinência, prazos e impacto da fiscalização prévia	103
Gráfico 2 – Vantagens e desvantagens da fiscalização prévia.....	104
Gráfico 3 – Instrumentos pedagógicos do Tribunal de Contas	105
Gráfico 4 – Proposta de Diretiva - contratos públicos – medidas de governação	105
Gráfico 5 – Regime diferenciado de fiscalização prévia-instituições de ensino superior	106
Gráfico 6 – Vinculação ao Sistema Nacional de Compras Públicas.....	106
Gráfico 7 – Impacto nas aquisições realizadas pelas instituições de ensino superior	107
Gráfico 8 – Autonomia administrativa e financeira - instituições de ensino superior.....	108
Gráfico 9 – Integração na organização da Administração Pública - instituições de ensino superior.....	108

ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

ABREVIATURAS

Ac.	<i>Acórdão</i>
al.	<i>Alínea</i>
art(s).	<i>Artigo(s)</i>
ap.	<i>Citado por</i>
Cap.	<i>Capítulo(s)</i>
cf.	<i>Confrontar</i>
i.e.	<i>Id est</i>
n.º(s)	<i>Número(s)</i>
op. cit.	<i>Opus citatum</i>
p.	<i>Página</i>
pp.	<i>Páginas</i>
<i>para.</i>	<i>Parágrafo</i>
<i>Res.</i>	<i>Resolução</i>
ss.	<i>Sequintes</i>
<i>v. g.</i>	<i>Verbi gratia</i>

SIGLAS E ACRÓNIMOS

AP	<i>Administração Pública</i>
AR	<i>Assembleia da República</i>
BCE	<i>Banco Central Europeu</i>
CCP	<i>Código dos Contratos Públicos</i>
CE	<i>Comunidade Europeia</i>
CEE	<i>Comunidade Económica Europeia</i>
CNE	<i>Conselho Nacional de Educação</i>
CPA	<i>Código do Procedimento Administrativo</i>
CPV	<i>Common Procurement Vocabulary</i>
CPLP	<i>Comunidade de Países de Língua Portuguesa</i>
CRP	<i>Constituição da República Portuguesa</i>
CSF	<i>Conselho Superior de Finanças</i>
DL	<i>Decreto-Lei</i>
DR	<i>Diário da República</i>
EURORAI	<i>European Organization of Regional External Public Finance Audit Institutions</i>
EUROSAI	<i>European Organization of Supreme Audit Institutions</i>
FMI	<i>Fundo Monetário Internacional</i>
IES	<i>Instituições de Ensino Superior de Direito Público</i>
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
JOUE	<i>Jornal Oficial da União Europeia</i>
L	<i>Lei</i>
LAU	<i>Lei da Autonomia das Universidades</i>
LEO	<i>Lei de Enquadramento Orçamental</i>
LOE	<i>Lei do Orçamento de Estado</i>
LOMEC	<i>Lei Orgânica Ministério da Educação e Ciência</i>

LOPTC	<i>Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Contas</i>
LQF	<i>Lei-Quadro das Fundações</i>
LQIP	<i>Lei-Quadro dos Institutos Públicos</i>
LOSJ	<i>Lei de Organização do Sistema Judiciário</i>
MEC	<i>Ministério da Educação e Ciência</i>
OE	<i>Orçamento de Estado</i>
OLACEFS	<i>Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores</i>
ONF	<i>Organismo(s) Nacional(ais) de Fiscalização</i>
RAFE	<i>Regime da Administração Financeira do Estado</i>
RITFPF	<i>Resolução de Instrução e Tramitação dos Processos de Fiscalização Prévia</i>
RJIES	<i>Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior</i>
SCI	<i>Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado</i>
SPA	<i>Setor Público Administrativo</i>
SPE	<i>Setor Público Empresarial</i>
STA	<i>Supremo Tribunal Administrativo</i>
TC _o	<i>Tribunal Constitucional</i>
TC	<i>Tribunal de Contas</i>
TCE	<i>Tribunal de Contas Europeu</i>
TFUE	<i>Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia</i>
TJUE	<i>Tribunal de Justiça da União Europeia</i>
UE	<i>União Europeia</i>

Notas de Leitura

A identificação da legislação referida no texto contém apenas a designação, o n.º e a data dos diplomas, tendo-se reservado para a listagem de legislação, quer as referências relativas à publicação em Diário da República (DR), quer a indicação dos diplomas que lhes introduziram alterações e ou retificações.

Utilizam-se as abreviaturas, siglas e acrónimos antes enunciados, com o objetivo de abreviar o texto e simplificar a leitura.

De entre os sistemas internacionalmente definidos para a realização de citações e referências bibliográficas em trabalhos académicos ou científicos no âmbito das ciências sociais, jurídicas e políticas, optou-se pela utilização do sistema autor-data (estilo APA).

Na redação do texto (com exceção das transcrições) foi aplicada a grafia do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, aprovado pela Resolução (Res.) da Assembleia da República (AR) 26/91 e ratificado pelo Decreto do Presidente da República 43/91, ambos de 23.08, de acordo com o estabelecido na Res. do Conselho de Ministros 8/11 de 25.01.

A recolha de dados efetuada no presente estudo foi encerrada a 29.08.2013.

A - Parte Geral

INTRODUÇÃO

1. DELIMITAÇÃO DO OBJETO

I. O presente estudo versa sobre a fiscalização prévia da contratação pública no contexto da autonomia das instituições de ensino superior de direito público de regime geral (IES), tendo em conta o regime constitucional e legal vigente e considerando as imposições decorrentes da União Europeia. São também abordadas as alterações em curso, quer ao Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, quer à Diretiva relativa aos contratos públicos.

Excluem-se assim da investigação as universidades públicas de regime fundacional, não obstante estas disporem de regime autonómico reforçado e estarem também sujeitas, quer ao regime da contratação pública, quer ao regime da fiscalização prévia. Essa circunstância prende-se essencialmente com a necessidade de circunscrever o estudo ao espaço e tempo que se dispõe para o realizar, e resulta da opção que se tomou pelo direito público, por se entender ser este o que melhor se enquadra no curso em que o presente estudo se integra, e também por ser essa a área que reveste maior interesse pessoal.

Restringe-se a análise a Portugal Continental, por força das especificidades de regime existentes nas Regiões Autónomas.

Também não integra o objeto do estudo, qualquer análise (v.g. histórica ou comparativa) ao sistema binário (universidades/politécnicos). O tratamento das matérias é, por força do regime legal vigente, essencialmente unitário, com ressalvas pontuais de diferenciação dos regimes, sempre que identificadas.

II. Por força das referidas limitações de tempo e espaço disponível, opta-se por desenvolver aspetos na parte geral (v.g., evolução histórica do *visto* e apresentação de uma nota, ainda que breve, de direito comparado, relativa à fiscalização prévia) sem paralelo na parte especial relativa às instituições de ensino superior (faz-se apenas um apontamento sumário da evolução histórica e da tendência observada noutros países em matéria de autonomia).

III. A abordagem às matérias da União Europeia (UE) procura cingir-se ao propósito da sua inclusão, ou seja, à explicitação das respetivas imposições (vigentes e projetadas) em matéria de fiscalização prévia da contratação pública.

2. ENQUADRAMENTO DO TEMA

I. O tema enquadra-se na área científica do MPA e versa sobre tópico da respetiva área de conhecimento: o controlo (prévio) efetuado pelo Tribunal de Contas (TC) é indissociável da gestão pública (Tavares, 2010), constituindo a referida temática parte nuclear do MPA; as compras públicas e a Administração Financeira (bem como as respetivas imposições da UE) constituem parte integrante da especialização em Administração Pública (AP), pela qual se optou no âmbito do presente curso. As matérias relativas às instituições de ensino superior de direito público também se enquadram no âmbito temático do MPA.

II. A opção pelo presente tema assentou num conjunto de razões, que se enunciam sumariamente:

- As matérias relativas ao controlo financeiro, tendo em conta, designadamente, a ajuda financeira a Portugal em curso, revestem no atual momento, especial acuidade em função do programa de assistência financeiro internacional a que o país está submetido;
- O sistema do *visto* português é controverso considerando, designadamente, o aparente movimento de progressivo abandono de semelhante regime nos demais países da UE;
- As despesas decorrentes da contratação pública têm expressão significativa, com impacto na economia;
- Está em curso uma proposta de Diretiva relativa a contratos públicos, que visa substituir a vigente (transposta em Portugal pelo Código que regula a matéria);
- As questões relativas à autonomia das instituições de ensino superior têm-se colocado amiúde, e
- Está em curso uma proposta de alteração ao Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, que poderá modificar o referido regime autónomico.

À medida que se expuserem as respetivas matérias, procurará explicitar-se e apresentar-se a fundamentação das motivações indicadas.

Entendeu-se que as razões referidas justificariam a pertinência de se estudar a fiscalização prévia da contratação pública, em particular a realizada às IES, face à autonomia destas, e refletir sobre o seu papel. Espera-se que o presente estudo possa, de algum modo, para isso contribuir.

3. FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

I. Pretende-se com o presente estudo:

- a. Apresentar em traços gerais, o controlo financeiro da AP;
- b. Enunciar o estatuto, atribuições e competências do TC;
- c. Indicar a evolução histórica da fiscalização prévia no domínio dos contratos públicos; descrever o atual regime e identificar os aspetos que constituem uma opção do legislador nacional;
- d. Confrontar o atual regime da fiscalização prévia, com o dos países da UE e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP);
- e. Identificar as imposições (vigentes e projetadas) decorrentes da UE;
- f. Avaliar a possibilidade legal da criação:
 - i. De regime diverso em matéria de fiscalização prévia;
 - ii. De regime diferenciado para as IES, caso se encontrem especificidades no seu regime (v.g. relativas à autonomia e ao regime de controlo interno) que o justifiquem;
- g. Identificar resultados/números da fiscalização prévia no domínio da contratação pública às IES, por confronto com as entidades fiscalizadas no seu conjunto;
- h. Dilucidar o caso da vinculação das IES ao Sistema Nacional de Compras Públicas;
- i. Obter a perceção das IES e do Presidente do TC sobre os aspetos estudados;
- j. Analisar as possibilidades que o legislador nacional terá num futuro próximo, designadamente perante a hipótese de aprovação da proposta de Diretiva.

II. Propõe-se, em síntese, responder à seguinte questão de partida:

De que modo a perceção dos intervenientes (TC e IES), o regime das IES, o enquadramento legal e o funcionamento da respetiva fiscalização prévia da contratação pública em Portugal reclamam, e, ou, permitem alterações, face ao regime imposto pela UE e constitucionalmente consagrado e face à proposta de alteração da Diretiva em curso?

4. METODOLOGIA

I. Pretende-se compreender a fiscalização prévia da contratação pública no seu todo e em especial a realizada às IES, tendo em conta o contexto (particularmente o jurídico) em que a mesma ocorre. Com esse desiderato, a pesquisa e recolha realizada é bibliográfica.

II. O plano de investigação é de índole descritiva (identificadas as questões, recolhe-se informação sobre cada uma delas que se descreve). O estudo empírico é efetuado com recurso a um plano do tipo qualitativo (sem prejuízo de se combinarem métodos de recolha de dados qualitativos com quantitativos), com o modelo metodológico de estudo de caso, que do ponto de vista da unidade de análise (Coutinho, 2011), será global: as instituições de ensino superior de direito público.

“Em síntese o estudo de caso é uma investigação empírica (Yin, 1994); que se baseia no raciocínio indutivo (Gomez et al., 1996); que depende fortemente do trabalho de campo (Punch, 1998); que não é experimental (Ponte, 1994); que se baseia em fontes de dados múltiplas e variadas (Yin, 1994).” (Coutinho, 2011, p.294).

III. No que se refere à recolha de dados, recorre-se a técnicas da investigação qualitativa, concretamente a realização de entrevistas semiestruturadas, com o intuito de se obterem dados comparáveis dos diferentes participantes (Coutinho, 2011). Pretende-se obter as perspetivas do TC e IES acerca do objeto do estudo, e tanto quanto possível, compará-las. A respetiva análise será efetuada partindo de uma grelha preparada para o efeito.

A solicitação de realização de entrevistas ao Presidente do TC, ao Presidente do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP) e ao Presidente do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP), prende-se com as funções de representação que os mesmos assumem nas instituições que presidem, e em particular, relativamente aos últimos referidos Presidentes, o facto de lhes competir, designadamente, assegurar a coordenação e representação global, respetivamente, das universidades, dos institutos e escolas neles representados, sem prejuízo da autonomia de cada uma delas.

A constituição da referida amostra é assim intencional, como sempre sucede nos estudos qualitativos (Coutinho, 2011), e a seleção dos referidos participantes prende-se com o facto de se pretender que a amostra seja “(...) composta pelos participantes que melhor representam ou melhor conhecem o tópico sobre o qual incide a pesquisa.(...)” (Coutinho 2011, p.213).

IV. Atenta a indisponibilidade do Presidente do CRUP para a concretização da solicitada entrevista, houve necessidade de rever os métodos de recolha de dados definidos no projeto do presente estudo, onde desde logo se havia ressalvado essa possibilidade. Para procurar obter a posição das universidades, elege-se a realização de inquéritos por questionário. São de resposta *online* e foram remetidos à reitoria das atuais oito universidades de direito público (Anexo XVII). Com o propósito de dar um tratamento tanto quanto possível uniforme à recolha de dados das universidades e politécnicos, optou-se por remeter inquéritos de conteúdo em tudo semelhante às presidências das vinte instituições de ensino politécnico (que incluem as cinco escolas superiores não integradas) – Anexo XVII. Conforme se delimitou supra, o presente estudo não integra as Regiões Autónomas, nem as universidades públicas com regime fundacional, pelo que não são inquiridas as IES que se encontrem em qualquer dessas circunstâncias. Será efetuada a respetiva análise de resultados.

As vinte e oito IES a que se dirigem os inquéritos correspondem à população, *in casu*, ao conjunto de instituições “(...) a quem se pretende generalizar os resultados e que partilham uma característica comum” (Coutinho, 2011, p.85).

V. Tendo em vista melhor compreender o caso, a investigação procura conjugar os referidos aspetos qualitativos com aspetos quantitativos, que se traduzem na recolha de dados numéricos desagregados, relativos aos contratos submetidos a *visto* pelas vinte e nove IES [abrange de forma decomposta a Universidade de Lisboa e a Universidade Técnica de Lisboa, atendendo a que o período considerado é anterior à fusão daquelas, que resultou na Universidade de Lisboa – Cf. Decreto-Lei (DL) 266- E/12 de 31.12], e incluem os contratos relativos aos respetivos serviços de ação social. Os dados a recolher têm em conta a realidade portuguesa no último triénio (2010-2012), e pretende-se confrontá-los com os globalmente apresentados nos Relatórios de Atividades e Contas do TC (relativos à Sede – Portugal Continental). A recolha dos dados relativos às IES é efetuada junto do TC, em virtude de os publicitados pela entidade não disponibilizarem a decomposição pretendida. Será realizada a análise estatística dos dados.

5. PLANO DE ESTUDO

O presente estudo encontra-se dividido numa parte geral (A), e numa segunda parte (B) que trata do caso das instituições de ensino superior, em especial.

O Capítulo I é dedicado ao controlo financeiro no âmbito da AP. Nele é identificado o conceito e função deste e são referidas algumas das suas classificações. São apresentadas as Instituições Superiores de Controlo financeiro e os modelos de organização de controlo externo. É exposto o sistema de controlo financeiro das finanças públicas e o papel que o TC nele assume. Identifica-se, em particular, o enquadramento constitucional e legal do TC para permitir a perceção integrada, da fiscalização prévia enquanto competência daquele.

O Capítulo II ocupa-se da fiscalização prévia, do seu conceito e função, quer em Portugal, quer em alguns países da UE e da CPLP, para a compreensão do regime português.

No Capítulo III é explanado o conceito e natureza jurídica do *visto* e efetuada uma indicação da evolução histórica e do regime vigente do *visto* no domínio dos contratos públicos, bem como apresentadas considerações críticas sobre o regime legal deste.

Para se averiguar até que ponto o legislador português tem alternativas ao modelo de fiscalização prévia da contratação pública existente, no Capítulo IV são apresentadas as imposições da UE. Faz-se referência ao Memorando de Entendimento e à proposta de Diretiva sobre contratos públicos.

No Capítulo V realiza-se o estudo de caso das IES. Efetua-se o enquadramento destas na organização da AP; apresenta-se o regime de autonomia e controlo interno das IES, bem como a sua sujeição às regras da contratação pública e à fiscalização prévia do TC. Faz-se também referência à proposta de lei de alteração ao RJIES em curso e apresenta-se uma síntese das particularidades das IES.

O Capítulo VI apresenta o estudo empírico relativo à fiscalização prévia da contratação pública às IES. Expõem-se as perspetivas da entidade fiscalizadora e fiscalizadas (colhidas mediante entrevistas e inquéritos); os n.ºs da fiscalização prévia no último triénio e as recusas de *visto* decorrentes da qualificação das IES como vinculadas ao Sistema de Compras.

O Capítulo VII apresenta pistas para a reflexão da evolução do regime da fiscalização prévia da contratação pública num futuro próximo em Portugal, tendo em conta os aspetos estudados. São também apresentadas as conclusões finais.

Capítulo I - O controlo financeiro no âmbito da Administração Pública

1. INTRODUÇÃO

I. O termo controlar provém do francês “contre-rôle”. “Designa originariamente um segundo registo (ou verificação) organizado para verificar o primeiro” (Franco, 1995, p.452); Compreende as ações que se destinam a comparar uma atuação (examinada) com a sua finalidade ou propósito e com as normas a que deve submeter-se (Franco, 1995).

O controlo integra uma função de gestão, que se destina, por etapas, a verificar, avaliar, informar e facultar a correção da decisão (Franco, 1995).

Tavares (2004b) assinala que “Toda a actividade de gestão exige, para a sua eficácia, um bom sistema de controlo, podendo mesmo considerar-se indissociáveis os sistemas de gestão e de controlo” (p.223), valendo a ideia para os domínios da gestão pública e privada.

Miranda (1990) aludindo à separação de poderes clássica proposta por Montesquieu refere que a diferenciação em cada poder de uma *faculté de statuer* (direito de ordenar por si mesmo, ou de corrigir o que for ordenado por outrem) e de uma *faculté d’empêcher* (direito de anular uma resolução tomada por outro), antecipa recentes estudos sobre o controlo.

Controlo é competência e é também, materialmente, uma ideia de direito, transportando simultaneamente uma dimensão constitutiva da própria democracia (Canotilho, 2008).

Para Franco (1993a) o conceito de controlo do Estado democrático é importante por pelo menos duas razões: limita o poder e permite a sua racionalidade (máximo benefício com o mínimo de custo). Costa (2011) acrescenta àquelas duas, a necessidade de garantia da prestação de contas pelos que exercem poderes públicos ou gerem recursos financeiros públicos, que comporta também uma dimensão ética.

O controlo do Estado é sobretudo o controlo da sua componente gestionária, i.e., da AP (Franco, 1993a).

Não obstante a AP estar sujeita a inúmeros controlos, a abordagem que se segue cinge-se ao controlo financeiro, que diretamente se relaciona com o tema da fiscalização prévia.

II. O controlo financeiro abrange toda a forma de controlo das finanças públicas: património, rendimentos, contabilidade e tesouraria e visa verificar se a atividade financeira obedece a normas de legalidade e regularidade e se a atividade financeira realiza os objetivos e resultados esperados, de acordo com critérios de boa gestão (Franco, 1993a).

Costa (2011) define controlo financeiro como a “atividade que visa assegurar a adequação da gestão (pública ou privada) dos recursos financeiros públicos às normas ético-jurídicas e técnicas que as enquadram” (p.34).

O controlo da utilização dos dinheiros públicos constitui um aspeto essencial para aferição da ética financeira pública e da conformação concreta da atividade pública com as normas do Estado de Direito democrático (Ferreira, 2001).

O controlo financeiro comporta múltiplas classificações. Elegeram-se as que se elencam, atenta a relevância que assumem na perceção do tema do controlo exercido pelo TC.

III. Atendendo às funções desenvolvidas pela entidade que o realiza, o controlo pode ser administrativo (técnico), jurisdicional ou político (Franco, 1993a).

IV. O controlo financeiro é interno ou externo, consoante a entidade que exerce o controlo esteja dentro ou fora da organização controlada.

Controlo interno é o “conjunto dos processos e dos meios que permitem respeitar o orçamento e os regulamentos em vigor, salvaguardar os ativos, assegurar a validade e autenticidade dos registos contabilísticos e facilitar as decisões de gestão, especialmente através da colocação à disposição, no momento oportuno, da informação financeira” (TC, Glossário, 1992b, para.50).

Sousa (1998) salienta a importante função pedagógica que o controlo interno cumpre ao possibilitar o acompanhamento de forma contínua e sistemática, da atividade dos serviços e organismos no exercício das funções que legalmente lhe são cometidas.

Sistemas de controlo interno são “conjuntos de planos de organização, métodos e procedimentos de funcionamento, destinados a assegurar a confiança e a integridade da informação, a salvaguarda dos ativos, a utilização eficiente dos recursos, o cumprimento das políticas, planos e normas e a realização dos objectivos estabelecidos.” (Lopes, 2009, p.28).

O controlo externo traduz-se na “fiscalização realizada por um organismo externo, independente da entidade fiscalizada.” (TC, Glossário, 1992b, para.49).

Aspeto fundamental do controlo externo é a independência face à Administração (Franco, 1993a), que não será apenas uma independência técnica, mas um verdadeiro autogoverno (Tavares, 1998a; Sousa, 1998), no poder de determinar o seu plano de ação sem ingerências de outros órgãos e no estatuto de independência de quem exerce o controlo

(Tavares, 2004f e 2010). Este é o denominador comum dos TC e órgãos congéneres relativamente aos demais órgãos de controlo, como adiante se verá.

Em suma, encarado na perspectiva da AP, será interno o controlo exercido pela Inspeção-Geral de Finanças e externo o exercido por órgão jurisdicional (Franco, 1993a).

O controlo externo constitui uma escolha “(...) político-constitucional com dimensão cultural, ao nível da própria estrutura do Estado; já o controlo interno na Administração Pública (...) corresponde a uma exigência, à necessidade de uma boa gestão, fazendo mesmo parte do sistema de gestão” (Tavares, 2004f, p.432).

Moreno (2006) eleva o controlo financeiro externo português a uma função autónoma do Estado, atenta a sua independência e autonomia, face à gestão financeira pública e aos demais órgãos de soberania do Estado, e atento o facto de, mediante o exercício das respetivas competências, responder perante os cidadãos sobre a exatidão da gestão de dinheiros públicos.

V. O controlo pode ser *a priori* (prévio), ou *a posteriori* (sucessivo), consoante se exerça antes, ou durante e após as operações fiscalizadas. Naquele caso condiciona a execução; nestes, critica, indica correções e desencadeia eventuais responsabilidades (Franco, 1993).

No plano jurídico o controlo pode traduzir-se na fiscalização (prática de atos necessários para prevenir, apurar ou corrigir erros ou irregularidades da execução orçamental) e na responsabilização [averiguação de eventuais erros ou irregularidades (Franco, 1995)].

A auditoria [forma especial de controlo, Franco 1993a] consiste no “exame de operações, atividades e sistemas de determinada entidade, com vista a verificar se são executados ou funcionam em conformidade com determinados objectivos, orçamentos, regras e normas.” (TC, Glossário, 1992b, para.11).

VI. Quanto ao conteúdo, o controlo pode ser de legalidade; económico, i.e., que aprecie a boa gestão financeira (economia, eficácia e eficiência), e de avaliação (Tavares, 1998).

O controlo, “enquanto fiscalização independente e externa da legalidade e da boa gestão, é sobretudo o controlo da despesa pública.” Esta, para o controlo financeiro deve ser a que usa recursos públicos ou que foram afetos a privados por razões públicas (Sampaio, 2001).

VII. Identificado o conceito e função do controlo financeiro, referidas algumas das suas classificações, com o intuito de enquadrar a apresentação do controlo financeiro português,

importa centrar a atenção nas Instituições Superiores de Controlo financeiro e nos respetivos modelos de organização.

2. AS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLO FINANCEIRO

I. A ideia de criação de Instituições Superiores de Controlo pode ser encontrada numa organização internacional: a *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), a qual foi criada em 1953 no âmbito das Nações Unidas e tem por finalidade promover a troca de informações e de experiências e a discussão de temas de interesse comum. Conta atualmente com 191 membros de pleno direito e 4 membros associados. Portugal participa na INTOSAI desde a sua origem, sendo membro fundador (Franco, 1991).

Do I Congresso de 1953 da INTOSAI resultou como recomendação a necessidade de ser concedida independência jurídica e institucional às entidades fiscalizadoras de utilização de fundos e bens públicos. E do II congresso realizado em 1959 decorreu a necessidade da existência em cada país de uma instituição superior de controlo, dotada de independência absoluta relativamente às autoridades administrativas e protegida contra as interferências externas.

A referida organização produziu em 1977 a “Declaração de Lima” que fixou os princípios básicos que devem nortear as Instituições Superiores de Controlo. Nela se recomenda que o controlo financeiro incida sobre toda a atividade financeira, não relevando a natureza da entidade que a exerce, mas a natureza pública dos fundos (Lopes, 2009).

Portugal é também membro da European Organization of Supreme Audit Institutions (EUROSAI) e da Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), ambos grupos regionais da INTOSAI; da European Organization of Regional External Public Finance Audit Institutions (EURORAI) e da Organização das Instituições Superiores de Controlo da CPLP.

II. As Instituições Superiores de Controlo financeiro são assim “(...) instituições públicas que em cada Estado, exercem, nos termos da lei, e ao mais alto nível, o controlo externo e independente das finanças públicas (...).” [Lopes, 2009, p.24; art. 2.º-2 Estatutos INTOSAI].

As Instituições Superiores de Controlo são garantes de uma boa gestão pública; promovem a observância dos valores e do interesse público (boa governação); asseguram a responsabilização e reforçam a participação dos cidadãos (Lopes, 2009).

As Instituições Superiores de Controlo têm “como missão fundamental *informar os cidadãos e os seus representantes* (no Parlamento) de como são geridos, em vários planos, os recursos financeiros e patrimoniais públicos que na realidade, lhes pertencem com o

eventual e consequente apuramento de responsabilidades nos termos legalmente definidos.” (Tavares, 1998, pp.23-24).

Tavares (1998) ressalta a missão pedagógica e o contributo das Instituições Superiores de Controlo para o equilíbrio da vida financeira. Neste particular assume especial importância a possibilidade de emissão de recomendações, que estimulam as boas práticas na administração.

Independentemente do modelo de organização a que pertençam, Franco (1993b) identificou nas Instituições Superiores de Controlo as seguintes características comuns: são órgãos integrados no Estado, habitualmente com consagração constitucional; são independentes, distinguindo-se dos órgãos de controlo interno; exercem o controlo financeiro externo, independente e supremo; são órgãos públicos; têm funções e poderes de controlo financeiro, jurídico ou de mérito técnico e nalguns casos (em função do modelo que adotem) têm poderes jurisdicionais e noutros têm poderes não jurisdicionais.

2.1. MODELOS DE ORGANIZAÇÃO DO CONTROLO EXTERNO

I. Para contextualizar o TC português, importa identificar os modelos de organização dos órgãos superiores de controlo ao nível universal (*Vide* Anexo I). E considerando os referidos modelos, Franco (1993b) agrupa as Instituições Superiores de Controlo em dois sistemas: TC e Auditor-Geral. Ambos tiveram origem na Europa, tendo-se disseminado pelo globo.

O sistema de TC tem preponderado na Europa Continental e teve as suas origens no século XIII em países como Portugal (Franco, 1993b).

O sistema de Auditor-Geral surgiu no século XIV, decorrente da necessidade sentida pelo Parlamento Britânico de dispor de apoio prestado por órgãos de auditoria, capazes de fiscalizar e certificar as contas públicas. Por influência britânica vigora, designadamente, em Estados da Comunidade de Nações, nos países escandinavos e nos EUA (Franco, 1993b).

Franco (1993b) e Sousa (1996) identificam ainda fórmulas híbridas ou intermédias dos dois referidos sistemas, que se traduzem numa aproximação destes (Franco, 1993b). Tavares (1998; 2004b) reconduz estas fórmulas a um terceiro sistema, que designa misto.

II. As Instituições Superiores de Controlo do tipo continental europeu (Franco, 1995), em que a função é atribuída ao TC (modelo napoleónico), têm carácter normalmente colegial com poderes jurisdicionais e não jurisdicionais. Nalguns casos integram-se no poder judicial, noutros funcionam como órgão independente da estrutura do Estado (Franco, 1993b).

Tendem a efetuar um controlo da legalidade e da regularidade financeira, em detrimento de uma análise da boa gestão (Ferreira, 2002; Tavares, 2004d). A análise dos aspetos de legalidade está implicitamente ligada à preferência pela fiscalização prévia (*a priori*), em relação ao controlo efetuado *a posteriori* (Tavares, 1998). Este modelo é adotado em países como Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Angola, S. Tomé e Príncipe, Timor-Leste, Brasil, Luxemburgo, Itália, Bélgica, França, Espanha e Portugal.

A existência de TC não pressupõe necessariamente a opção pelo modelo jurisdicional. Efetivamente existem instituições designadas “*Tribunal de Contas*” mas que não são rigorosamente Tribunais, dado que não dispõem de poderes jurisdicionais. Neste contexto, assume especial importância o conceito de jurisdição como elemento constitutivo do modelo jurisdicional. A jurisdição integra uma das funções ou poderes do Estado que, por força do princípio da separação de poderes, é exercida pelos Tribunais (Sousa, 1996).

A jurisdição financeira constitui forte garantia de independência, “traduzida no poder de emitir decisões vinculativas em casos concretos, tendo por objecto o juízo sobre a correcção da actividade financeira pública mediante a aplicação isenta e imparcial da lei e do direito.” (Sousa, 1996, p.373).

III. As Instituições Superiores de Controlo podem também ser do tipo inglês, ou anglo-saxónico (Franco, 1995) de Auditor-Geral. Este tem como características essenciais o seu carácter singular; dispõe apenas de poderes não jurisdicionais e funciona por vezes como órgão independente articulado com o parlamento. Privilegia o controlo da boa gestão financeira (Tavares, 1998 e 2004d). Habitualmente o controlo exercido é concomitante e sucessivo, estando excluído o controlo prévio (Tavares, 1998). Este é o sistema vigente em países como o Reino Unido, Suécia, Irlanda, Dinamarca, EUA e Canadá.

IV. Existem ainda casos de órgãos de controlo de natureza mista, combinando fórmulas híbridas dos dois referidos modelos (Sousa, 1996). Assim sucede com o TC alemão e holandês e com o Tribunal de Contas Europeu (TCE), que têm natureza colegial, não têm poderes jurisdicionais e exercem funções de auditoria, não dispondo de poderes de fiscalização prévia, mas apenas concomitante e sucessiva (Tavares, 1998).

Martins (2011b) considera que a evolução histórica ocorrida em Portugal se regularizou na fusão, no mesmo órgão, das características dos modelos de TC e de Auditoria Geral, corporizando o TC português um modelo misto.

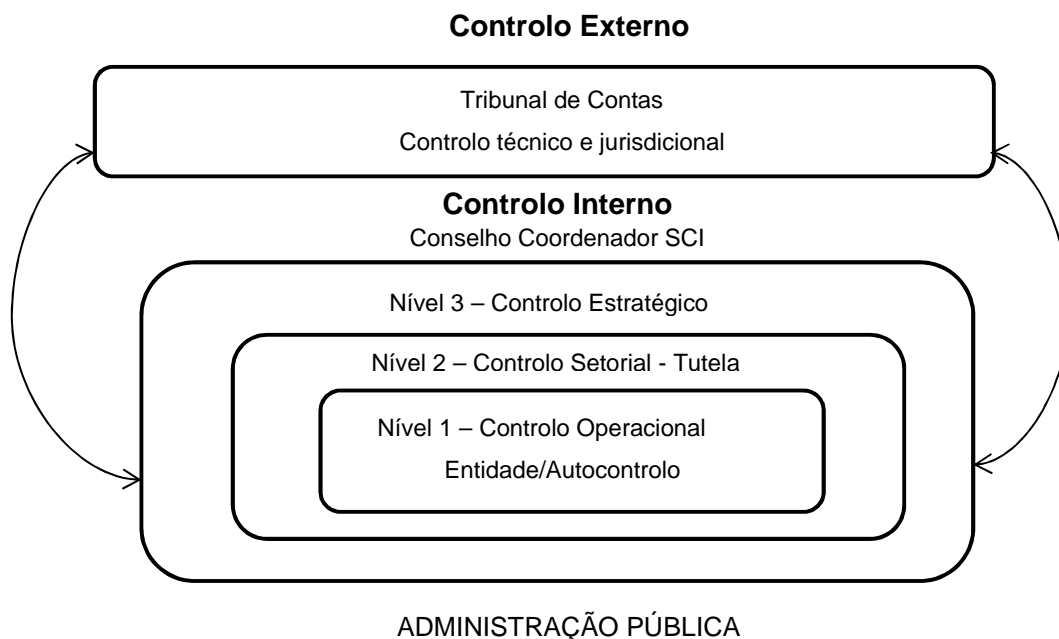
Miranda e Medeiros (2007) acentuam que a tradicional distinção entre os sistemas tem-se dissipado, por força, quer “da crescente preocupação com o modo de utilização dos

dinheiros públicos, quer do trabalho das organizações internacionais de controlo de contas.” (p.159).

3. O CONTROLO FINANCEIRO PORTUGUÊS

I. O atual sistema de controlo financeiro das finanças públicas integra o controlo externo [realizado pelo TC - art. 214.º Constituição da República Portuguesa (CRP)] e o interno. Está estruturado de acordo com o presente esquema, que se procurará explicitar em seguida.

Figura 1 - Sistema português de controlo financeiro das finanças públicas



Fonte: Adaptado do “Sistema nacional de controlo das finanças públicas” Manual de auditoria e procedimentos, TC, Vol. I, p.25.

II. O Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCI) foi instituído pelo DL166/98 de 25.06. Funciona na dependência do Governo [opção criticada por Moreno (2006), por se tratar de órgão colegial] e em articulação com o Ministério das Finanças (art. 1.º DL SCI). Abrange os domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial e visa um modelo articulado integrado e coerente do controlo no âmbito da AP (art. 2.º DL SCI).

O controlo interno compreende a verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a atividades, programas, projetos, ou operações de entidades de direito público ou privado, v.g. com interesse no âmbito da gestão ou tutela governamental em matéria de finanças públicas, nacionais e comunitárias (art. 2.º-2 DL SCI). Os órgãos e serviços de inspeção, auditoria ou fiscalização, que tenham como função o exercício do controlo interno, integram o SCI (art. 3.º DL SCI).

O SCI opera em três níveis de controlo: operacional; setorial e estratégico (art. 4.º DL SCI), que se baseiam nos princípios da suficiência, da complementaridade e da relevância dos controlos (art. 5.º DL SCI) e cujo cumprimento é assegurado pelo Conselho Coordenador.

Tendo em vista a coordenação e articulação dos sistemas de controlo interno e externo, o TC pode fazer-se representar nos trabalhos sobre os planos e relatórios anuais, como observador no Conselho Coordenador do SCI, devendo-lhe ser enviados os documentos referidos no art. 7º/a/b do DL SCI (art. 8.º DL SCI).

Os serviços de controlo e inspeção da AP comunicam ao TC os seus programas de atividades e respetivos relatórios de atividades e remetem-lhe os relatórios das suas ações quando contenham matéria de interesse para o Tribunal [arts. 11.º-3 e 12.º-2 da L de Organização e Processo do TC (LOPTC) - L 98/97 de 26.08].

Esta articulação possibilita que o TC “possa assumir o papel de instituição de controlo externo, orientando e fomentando adequados sistemas de controlo interno, em conformidade com as recomendações dos congressos da INTOSAI e da EUROSAI” (Tavares, 2004c, p.285).

O TC coopera com o TCE [também este com poderes de controlo financeiro externo de natureza técnica em Portugal (Moreno, 2006)], criado pelo Tratado de Bruxelas de 22.07.75, que prevê a cooperação “com as instituições de fiscalização nacionais ou, se estas não tiverem competência, com os serviços nacionais competentes (...)”.

Em sede de fiscalização sucessiva, o TC avalia os sistemas de controlo interno das entidades previstas no art. 2º, ex vi art. 50.º, ambos da LOPTC.

O sistema de controlo vigente foi criado ante a inevitabilidade de se conjugarem reivindicações de maior autonomia da AP com as imposições resultantes de um controlo exigente. Aquele traduz-se sobretudo, no autocontrolo realizado pelos órgãos competentes dos próprios serviços e organismos e no controlo interno, contínuo e regular da gestão orçamental, v.g., através de auditorias (Sousa, 1998).

III. O Decreto Regulamentar 27/99 de 12.11 estabelece a disciplina operativa SCI, bem como o modo de funcionamento do respetivo Conselho Coordenador (art. 1.º).

IV. A Lei (L) de Enquadramento Orçamental [LEO (republicada pela L 37/13 de 14.06)] criou, na redação de 2011, o Conselho de Finanças Públicas (L 54/2011 de 19.10). Trata-se de um organismo de controlo interno, com a natureza de entidade administrativa independente, competindo-lhe pronunciar-se sobre matérias da área financeira.

V. Apresentado o sistema de controlo financeiro das finanças públicas e o papel que o TC nele assume, identificam-se alguns aspetos do regime deste, com objetivo de permitir a compreensão, de forma integrada, da fiscalização prévia enquanto competência do TC.

3.1. O TRIBUNAL DE CONTAS

3.1.1. Estatuto jurídico-constitucional

I. O TC é um tribunal financeiro, um órgão de soberania (art. 110.º CRP), independente, externo, relativamente à AP (arts. 209.º-1/c e 214.º CRP), constituindo esta a sua área privilegiada de controlo. É o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei determinar submeter-lhe. Os seus poderes têm assim dupla natureza: fiscalizadora (de controlo) e jurisdicional (Tavares, 2008b; Canotilho & Moreira, 2010).

II. No que se refere à composição, o TC é presidido por entidade nomeada pelo Presidente da República sob proposta do Governo (art. 133.º/m CRP). O mandato tem a duração de 4 anos (art. 214.º-2 CRP), não proibindo a CRP a sua renovação. Moreno (2006) critica a referida forma de designação do presidente do TC, por força da qualidade de entidade controlada que o Governo também assume, pugnando pela consagração legislativa da eleição entre pares.

O MP intervém junto do TC (art. 219.º CRP).

O art. 214.º-3 CRP admite que o TC possa funcionar descentralizadamente, por secções regionais, nos termos da lei.

Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira há secções do TC com competência plena em razão da matéria na respetiva região (art. 214.º-4 CRP). Importa aqui lembrar que as referidas regiões não integram o objeto do presente estudo.

III. São aplicáveis ao TC os princípios gerais aplicáveis aos Tribunais estabelecidos na CRP (Martins, 2011b; Tavares, 2004b). Em particular, o princípio da independência e da exclusiva sujeição à lei (art. 203.º); o direito à coadjuvação das outras autoridades (art. 202.º-3); os princípios da fundamentação, da obrigatoriedade e da prevalência das decisões (art. 205.º) e o princípio da publicidade (art. 206.º).

Como realçam Canotilho e Moreira (2010) e Miranda e Medeiros (2007), garantia da independência do TC é a própria independência dos juizes (art. 216.º CRP).

IV. Em linha com o referido estatuto atribuído pela CRP, a L 62/13 de 28.08 [organização do sistema judiciário (LOSJ)], integra o TC na categoria dos Tribunais (art. 29.º) e define-o no seu art. 149.º.

3.1.2. Âmbito de atuação

I. Quanto à matéria, a jurisdição do TC (âmbito de atuação) recai sobre a globalidade das receitas e despesas públicas (art. 214.º da CRP).

As atribuições do TC, i.e., os seus fins, a sua missão (Tavares, 1998b), correspondem ao controlo de dinheiros públicos asseverando a respetiva legalidade, julgando quando for o caso, a responsabilidade correspondente.

A CRP estabelece as seguintes funções para o TC (art. 214.º): dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo Segurança Social e Regiões Autónomas (função consultiva); fiscalizar a legalidade das despesas públicas (função de fiscalização da legalidade administrativa e da regularidade financeira); julgar as contas dos organismos públicos e concretizar a responsabilidade por infrações financeiras [função jurisdicional (Amaral, 2010)].

Na vigência do texto primitivo da CRP discutiu-se a possibilidade de o TC analisar a “economicidade das despesas”, tendo o Tribunal Constitucional [(TCo) Acórdão (Ac.). 461/87 de 16.12.1987] entendido que a fiscalização da legalidade não incluía semelhante análise. Hoje a questão está ultrapassada, atenta a possibilidade (introduzida pela revisão constitucional de 1989) do legislador fixar outras competências para além das constitucionalmente consagradas. Efetivamente, as competências do TC elencadas na CRP são hoje enunciativas, determinando o art. 214.º-1/d que lhe compete exercer as demais competências que lhe forem atribuídas por lei [sendo aliás redundante, face ao advérbio “nomeadamente” constante do corpo do n.º 1 (Canotilho & Moreira, 2010)].

II. A definição da competência do TC constitui matéria incluída na reserva parlamentar (arts. 209.º-1/c; 214.º-1/d e 165.º-1/p, 1.ª parte, todos CRP). Acerca do alcance da referida reserva pronunciou-se o TCo no Ac. 140/02, de 09.04.2002, concluindo que se deve nela incluir:

(...) a definição genérica, quer do tipo de entidades, organismos e serviços que ficam sujeitos à jurisdição do TC, quer das suas despesas e contas que devem ser submetidas à fiscalização ou julgamento do TC, quer da natureza e termos da correspondente fiscalização (...) já o Governo (...) poderá “concretizar” e explicitar, no correspondente diploma orgânico, se, sim ou não, ou até que ponto, tal jurisdição se estende a essa entidade ou ente – naturalmente à luz ou tendo em conta o âmbito geral daquela jurisdição, tal como parlamentarmente definido (p.6).

A referida decisão teve votos de vencido, v.g. do Conselheiro Guilherme da Fonseca, que entendeu que não seria possível ao Governo determinar entidades sujeitas/isentas de *visto* sem prévia autorização da AR e do Conselheiro Cardoso da Costa, que considerou que essa tarefa se traduziria na subsunção da situação à lei que rege a incidência e isenção da fiscalização prévia, que caberia ao próprio TC.

III. O enquadramento constitucional descrito encontra-se desenvolvido na LOPTC que lhe fixou o respetivo regime e cujos traços gerais se apresentam.

3.1.3. Estatuto jurídico-legal

3.1.3.1. Funções e Jurisdição

I. O art. 1.º-1 da LOPTC determina que o TC fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, aprecia a gestão financeira e efetiva responsabilidades por infrações financeiras (cf. também art. 149.º-1 LOSJ).

Franco (1993b) e Tavares (2004c) salientam a complementaridade entre o controlo da legalidade e regularidade financeiras e o controlo da boa gestão.

Em matéria de controlo, o legislador adotou o conceito de legalidade que integra a legalidade administrativa *stricto sensu*; a regularidade; e a legalidade substancial [controlo do respeito por critérios económicos e de gestão (Tavares, 2004f)].

O controlo da boa gestão financeira (embora próximo - Canotilho & Moreira, 2010) não é um controlo político, mas uma atividade técnico-científica (Tavares, 2004a).

Conforme assinala Figueiredo (2009a), os domínios em que precisamente se podem assinalar desafios mútuos entre a Lei e a Eficiência são os dos mecanismos de controlo (e também os das regras relativas à contratação pública). Figueiredo (2009a) afirma que o princípio da legalidade mantém o primado, mas ganha força o princípio da eficiência, concluindo que neste movimento “(...) a Lei transmite a Vontade do Povo.” (p.67).

II. O TC tem jurisdição e poderes de controlo financeiro no âmbito da ordem jurídica portuguesa, tanto no território nacional como no estrangeiro (art. 1.º-2 LOPTC).

Havendo conflito de jurisdição (cf. art. 115.º-1 Código Processo Civil) entre o TC e o Supremo Tribunal Administrativo (STA), compete ao Tribunal dos Conflitos dirimir o respetivo conflito (arts. 1.º-3 LOPTC e 149.º-3 LOSJ).

3.1.3.2. Âmbito da competência

Estão sujeitos à jurisdição do TC as entidades do setor público administrativo (SPA), do setor público empresarial (SPE), associações públicas e quaisquer entidades que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias a qualquer título de dinheiros ou outros valores públicos, na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correção económica e financeira da aplicação dos respetivos dinheiros e valores públicos (art. 2.º LOPTC).

Moreno (2006) afirmou a este propósito que “a lei pretendeu *nada deixar fora* do controlo externo do TC” (p.306).

Tavares (2004a), por seu turno, afirma que o TC é, nessa medida, um verdadeiro observatório da administração de dinheiros e valores públicos.

3.1.3.3. Competência material

I. A LOPTC estabelece as competências materiais (essencial e complementar) do TC nos arts. 5.º e 6.º.

Para além das três suprarreferidas (3.1.2) funções (consultiva; de fiscalização ou controlo e jurisdicional) que resultam diretamente da CRP e que foram transpostas para a LOPTC, compete também ao TC asseverar no âmbito nacional, a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros oriundos da UE, por força dos arts. 287.º-3 Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE) e 5.º-1/h LOPTC.

Atenta a possibilidade da lei ampliar a competência do TC, “nada proíbe que lhe sejam conferidas funções não estritamente jurisdicionais, nomeadamente de *natureza consultiva ou inspetiva*, desde que naturalmente directamente correlacionadas com as suas funções constitucionais.” (Canotilho & Moreira, 2010, p.579).

No âmbito da função consultiva o TC aprova pareceres elaborados a pedido da AR ou do Governo, sobre projetos legislativos em matéria financeira (5.º- 2 LOPTC).

O TC pode, por iniciativa própria, propor ao Governo a adoção de medidas legislativas que considere necessárias ao exercício das suas competências (art. 6.º/d LOPTC).

II. Relativamente à função de controlo e tendo em conta o momento em que o mesmo é exercido, resulta da LOPTC que o controlo pode ser prévio (arts. 5.º-1/c, 44.º a 48.º, 81.º e

114.º LOPTC), concomitante (arts. 15.º-1 e 49.º LOPTC) ou sucessivo (art. 214.º CRP, arts. 5.º, e 50.º a 55.º LOPTC), conforme o mesmo seja precedente, coincidente ou ulterior, relativamente à realização das operações fiscalizadas.

3.1.3.4. **Princípios gerais**

A LOPTC transpõe (arts. 7.º a 12.º) os princípios gerais aplicáveis aos Tribunais estabelecidos na CRP (cf. 3.1.1. supra), os quais são aplicáveis ao TC no exercício de funções jurisdicionais e não jurisdicionais.

Os atos do TC estão sujeitos a publicidade nos termos do art. 9.º da LOPTC.

3.1.3.5. **Organização e funcionamento**

I. O TC tem sede em Lisboa (art. 3.º LOPTC), contendo 3 secções especializadas (art. 15.º LOPTC), competindo à 1.ª a fiscalização prévia (*visto*); à 2.ª a fiscalização concomitante e sucessiva (auditoria) e à 3.ª o julgamento de responsabilidade e multas (arts. 77.º a 79.º LOPTC). Cada uma das secções pode funcionar em plenário e a 1.ª e 2.ª Secções em subsecção (art. 71.º LOPTC). A 1.ª secção funciona ainda em sessão diária de *visto* (art. 71.º-5 LOPTC) e a 3.ª Secção em 1.ª instância (art. 79.º LOPTC). Compete aos juízes da 1.ª Secção aplicar as multas referidas no art. 66.º-1 relativamente aos processos de que sejam relatores. O MP intervém junto do TC (art. 29.º LOPTC), representado pelo Procurador-Geral da República que pode delegar funções em procuradores gerais adjuntos e intervém oficiosamente, v.g. na 1.ª Secção (art. 29.º-4 LOPTC).

O TC integra 18 juízes para além do Presidente (art. 14.º LOPTC), equiparados a juízes do Supremo Tribunal de Justiça (art. 24.º LOPTC). O recrutamento dos magistrados do TC efetua-se através de concurso curricular (arts. 18.º ss LOPTC).

II. *Vide* em anexo organogramas (II e III) com a estrutura e funcionamento do TC e quadro discriminativo (IV) das competências da 1.ª Secção (fiscalização prévia), agrupadas por modo de funcionamento.

3.1.4. Outros diplomas e princípios gerais de atuação aplicáveis

I. Além da LOPTC existem outros diplomas conexos, que regulam aspetos relativos ao TC: o Regulamento interno do TC (Res. 13/2010); o Regulamento interno do funcionamento das 3 secções do TC (Res. 5/98; Res. 3/98 e Res. 1/98, respetivamente); o DL 440/99 de 02.11 que define os estatutos dos serviços de apoio do TC e o regime do pessoal; o Regulamento de funcionamento da Direção-geral do TC (Despacho 2128/13 de 05.02); a Res. relativa à instrução e tramitação de processos de fiscalização prévia [RITFPF (14/2011 de 16.08)]; a Res. 1/2009 de 14.01, que regula as regras relativas a contratos adicionais aos contratos visados; a Res. 3/2011, relativa ao apuramento de responsabilidades identificadas no exercício da fiscalização prévia e concomitante, e os diplomas relativos aos emolumentos (DL 66/96 de 31.05 e a Res. 1/97-PG de 17.03).

II. A atuação do TC norteia-se também por um conjunto de princípios aprovados pela INTOSAI e transpostos para o Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC (1992a), dos quais Tavares (2004c) destaca: a necessidade do controlo financeiro (substancial e não meramente burocrático); a possibilidade legal de tudo controlar, relativamente aos recursos públicos; a seletividade, oportunidade e atualidade do controlo e o princípio do contraditório.

III. Conhecido o enquadramento constitucional e legal do TC, o Capítulo que se segue incide sobre o tema da fiscalização prévia, focando o seu conceito e função, quer em Portugal, quer em alguns países da UE e da CPLP. Trata-se, acrescente-se, de estudo que se afigura essencial para a compreensão do regime português no âmbito dos contratos públicos, que será objetivo do Capítulo III.

4. SÍNTESE CONCLUSIVA

a. O sistema de controlo financeiro português é, nos termos da legislação vigente, um sistema coordenado e articulado, nas relações entre controlo interno e externo;

b. O TC é um tribunal financeiro, um órgão de soberania, independente e externo relativamente à AP. Constitui uma instituição superior de controlo (externo);

c. As competências do TC elencadas na CRP são enunciativas, podendo o legislador fixar outras (art. 214.º-1/d CRP). A definição da competência do TC constitui matéria incluída na reserva parlamentar, tendo o TCo decidido sobre o alcance da mesma (Ac. 140/02);

d. A atribuição da função de fiscalização prévia (*visto*) ao TC constitui uma opção do legislador ordinário (art. 5.º-1/C LOPTC).

Capítulo II - Fiscalização prévia

1. CONCEITO

I. A Declaração de Lima estabelece que a fiscalização prévia é exercida “antes da realização das operações financeiras e administrativas” (art. 2.º-1).

A referida Declaração consagra que um eficaz controlo *a priori* é imprescindível à administração dos dinheiros públicos confiados ao Estado. Deixa, no entanto, em aberto essa fiscalização ser exercida por uma Instituição Superior de Controlo das finanças públicas ou por outros organismos de controlo (art. 2.º-2). O seu art.2.º-4 estabelece que a situação legislativa e as exigências próprias de cada país determinam se uma Instituição Superior de Controlo das finanças públicas efetuará um controlo *a priori*.

II. Conforme se referiu (Cap.I, 3.1.3.3), o TC português dispõe do poder de fiscalização prévia.

O TC no seu glossário (1992) definiu fiscalização prévia como “actividade que consiste em verificar, antes da respetiva produção de efeitos financeiros, se determinados actos e contratos, a ela submetidos por força da lei, estão em conformidade com as normas em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria.” (para.69).

A fiscalização prévia está associada a um controlo de legalidade em sentido amplo, dado que abarca a legalidade financeira (Tavares, 1998).

O cabimento orçamental, cuja verificação se integra no âmbito da fiscalização prévia nos termos expostos, constitui um dos pressupostos legais de realização da despesa pública (art. 42.º-6/b LEO). Corresponde à sua primeira fase, traduzindo-se num registo efetuado pelos serviços e organismos onde constam os encargos prováveis [cabimento prévio - art. 13.º Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE), aprovado pelo DL 155/92, de 28.07]. O TC verifica também nesta sede, o compromisso assumido (cf. art. 8.º RITFPF), que corresponde à segunda fase da despesa (traduz-se no lançamento de obrigações constituídas – art. 10.º/1 RAFE, sendo condição prévia para o pagamento – art. 15.º RAFE).

Nos termos do art. 45.º/1 da LEO, a assunção de compromissos pressupõe informação prévia de cabimento no documento de autorização da despesa. O novo regime relativo à assunção de compromissos e pagamentos em atraso (L 8/2012 de 21.02 e DL 127/2012 de 21.06) caracteriza o compromisso como uma obrigação de pagamento, configurando um

momento crucial de controlo da despesa, dependente da existência de fundos disponíveis (Carvalho & Cunha, 2012).

A fiscalização prévia ou *a priori* traduz-se no desempenho de um poder de controlo financeiro por parte do TC, indicando o momento em que o controlo é exercido. Nessa medida, distingue-se da fiscalização preventiva que revela a própria finalidade da fiscalização prévia: antecipar (Tavares, 1998) e contrapõe-se à fiscalização *a posteriori* (concomitante e sucessiva).

«A fiscalização prévia ou “a priori” é exercida em momento posterior à prática do acto/celebração do contrato sobre que legalmente incide; antecede, porém, em tese, o início da produção dos efeitos respetivos, máxime, dos efeitos financeiros.» (Tavares, 1998, p.64).

O conceito de fiscalização prévia que se deixou exposto tem em conta o regime regra vigente em Portugal (cf. Cap.III, 2.2).

Semelhante fiscalização é atribuída a Instituições Superiores de Controlo em alguns dos países que adotam como modelo de organização o TC.

III. Em função da opção legislativa tomada (cf. Cap.II,3.), são variáveis os diversos aspetos do regime da fiscalização prévia, designadamente:

- A incidência - pode recair sobre atos e contratos (em função do seu objeto ou apenas a partir de um determinado valor) ou unicamente sobre atos de autorização ou ordens de pagamento em execução daqueles;
- As entidades sujeitas;
- A finalidade - pode incidir sobre a legalidade administrativa; legalidade financeira e relativamente aos contratos, sobre a observância das condições mais vantajosas para o Estado (mérito);
- Os efeitos do ato ou contrato sujeito à fiscalização - podem produzir alguns efeitos, ressaltando outros, designadamente os financeiros; ou não produzir quaisquer efeitos até efetivação da fiscalização ou até se encontrar decorrido o prazo estabelecido para o efeito.

IV. Identificado em traços gerais, o conceito de fiscalização prévia, importa conhecer os principais argumentos que têm sido invocados a favor e contra a sua consagração, enquanto poder das Instituições Superiores de Controlo, procurando descortinar a sua utilidade ou função.

2. FUNÇÃO

I. Em Portugal, «De acordo com uma longa tradição, a lei assinala ao “visto” a função de fiscalizar a legalidade e o cabimento orçamental de actos e contratos que geram despesa [...] actualmente, quase só contratos – mas não apenas administrativos – são analisados neste sede].» (Magalhães, 2006, p.205).

A fiscalização prévia “tende, principalmente, a evitar as despesas sem rubrica e as despesas para além das forças orçamentais e combate, ainda, outras fontes de irregularidade e desordem.” (Oliveira, 1959, p.41).

II. É antiga a discussão sobre se o TC deve ser investido no poder ou função de fiscalização prévia (Tavares, 1998). Discute-se, sobretudo, se esse poder não deveria antes ser cometido em exclusivo aos órgãos de controlo interno da Administração. Tavares (1998) considera esta opção está relacionada com o grau de desenvolvimento das organizações e das sociedades e pressupõe uma Administração bem organizada, com sólidos princípios de Administração financeira e um Parlamento que funcione como autoridade financeira.

Sousa em 1994 (1994b) defendia uma reforma do TC que passasse pela redução do âmbito da fiscalização prévia às despesas públicas relativas aos atos e contratos que implicassem grandes esforços financeiros e pelo correspondente incremento da fiscalização concomitante.

Em 1998, Sousa afirmou que com o propósito de controlar a utilização eficaz de dinheiros públicos, o TC tem elegido promover a elucidação da AP, e que os serviços se têm mostrado recetivos às recomendações e observações realizadas pelo TC, manifestando-se por essa via o efeito pedagógico da fiscalização prévia.

Magalhães (1992) entende que o controlo financeiro moderno exige do legislador o estabelecimento do objetivo da eliminação da fiscalização prévia, que considera ultrapassada, ou pelo menos a sua redução a um n.º muito restrito de casos e a sua transferência gradual para os órgãos de controlo interno da AP. Defende também a necessidade de se fazer circular a informação e a coerência entre a fase de fiscalização e as fases ulteriores, evitando um controlo desintegrado que tradicionalmente imperou.

Magalhães (1993) referindo-se à existência de fiscalização prévia, enuncia argumentos que refere não serem novos: por um lado quem administra deve fazê-lo sem entraves aos seus poderes, sendo posteriormente responsabilizado pela sua atuação; por outro lado,

cometidos erros, e gastos ilegalmente fundos públicos, é duvidosa a eficácia da sua reparação. É no fundo a ideia implícita da prevenção financeira.

Para Sampaio (2001), a fiscalização concomitante corresponde na LOPTC ao tipo de fiscalização que melhor se coaduna ao alargamento das competências do TC. Defende que “a fiscalização pode ser independente sem revestir a toga da magistratura judicial.” (p.678).

Refletindo sobre o futuro do TC português, Sampaio (2001) equaciona a realização de trabalhos preliminares que possibilitem a criação de um Auditor-Geral independente do TC, remetendo-se este à sua natureza judicial e às funções que neste âmbito lhe são constitucionalmente confiadas, e relativamente às quais antecipa uma profícua ampliação.

Ferreira (2002) afirma que o legislador deveria ter eliminado totalmente o *visto*, substituindo-o pela fiscalização concomitante e sucessiva e fazendo funcionar um sistema efetivo de responsabilidade pela gestão de dinheiros públicos. Antevia o autor naquela data, que o *visto* teria tendência a desaparecer em futuras revisões legislativas.

Moreno previa em 2006 que o TC do século XXI deixaria de ser um Tribunal de *visto* prévio, o que na sua perspetiva levaria à modernização da gestão e à profundidade e competência do controlo interno.

Costa (2011) considera que a tendência dos países desenvolvidos é a de deixar ao controlo interno a tarefa de fiscalização prévia, ficando o órgão de controlo externo com a fiscalização sucessiva, realizando auditorias de natureza diversificada.

Em defesa da fiscalização prévia, Martins (2011b) refere que atenta a sua finalidade essencial (verificação da legalidade e do cabimento orçamental dos títulos criadores de despesa ou geradores de responsabilidades financeiras), a mesma constitui hoje “um factor essencial de disciplina visando a equidade intergeracional, sobretudo para contrariar a subida de encargos com repercussões futuras.” (p.13).

III. A tabela que se segue enuncia vantagens e desvantagens da atribuição do poder fiscalização prévia a Instituições Superiores de Controlo, apontadas pela doutrina.

Tabela 1 - Pontos fortes e fracos apontados à fiscalização prévia

<p>PONTOS FORTES</p>	<ul style="list-style-type: none"> - “Necessidade social dos negócios jurídicos” (Oliveira, 1959, p.26). - Evita erros, desvios ou infrações (Oliveira, 1959). - Pode prevenir atos prejudiciais antes que estes ocorram (congressos INTOSAI, Franco, 1991). - Tem subjacente a prevenção financeira (Tavares, 1998). - Impede a realização de despesas ilegais que de outro modo seriam consumadas sem que o controlo sucessivo pudesse evitar a sua consumação (Correia, 2010). - Controlo dos limites do endividamento (Martins – cf. Cap.VI, 2).
<p>PONTOS FRACOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Gera complexidade legislativa e procedimental (Oliveira, 1959). - Redundante - Permite uma análise eventual e isolada, sumária e superficial (Oliveira, 1959). - Coloca embaraço ao andamento das administrações (Oliveira, 1959). - Acusada de coartar a liberdade de gestão de quem administra fundos públicos (Tavares, 1998). - Conduz a uma certa coresponsabilidade e absorve uma parcela substancial de recursos que poderiam ser afetos ao controlo <i>a posteriori</i> (congressos INTOSAI, Franco, 1991). - Alguma coresponsabilização de quem controla (Tavares, 2004c). - Alguma desresponsabilização de quem administra (Tavares, 2004c; Moreno, 2006; Correia, 2010). - Não proporciona uma visão global da atividade financeira pública, exigindo para o efeito uma boa articulação com a fiscalização sucessiva (1998b). - Morosidade e pouca eficácia (Cardoso, ap. Ferreira, 2002). - Demora na atuação; por questões de celeridade pode levar a afirmar a legalidade de atos e contratos controlados cujas despesas ulteriormente se revelem ilegais (Correia, 2010). - Exige uma grande afetação de recursos humanos; é impossível sujeitar-lhe todos os atos geradores de despesa pública ou que impliquem a afetação de recursos financeiros (Costa, 2011).

Fontes: As citadas.

IV. Ante o exposto, deixa-se apontamento do que, no essencial, se reteve.

Afigura-se consensual a ideia de que será preferível evitar a realização de despesas públicas ou a assunção de encargos desconformes com as disposições legais aplicáveis (incluindo-se aqui o cabimento), do que punir os seus responsáveis *a posteriori* pela sua efetivação. É aliás difícil, nesse quadro, reparar os prejuízos que advêm para o erário público. Será sempre preferível prevenir.

Da referida constatação decorre a questão de saber se as competências ou poderes de fiscalização prévia devem ser atribuídos a organismos de controlo interno, integrados na própria AP, ou a Instituições Superiores de Controlo, externas e independentes.

Em Portugal, como se viu (Cap.I, 3.1.2), a CRP não consagrou esse poder no elenco das competências do TC, admitindo o texto do seu art. 214.^o, essa sagração pelo legislador ordinário, que optou por atribuir esse poder ao TC (cf. Cap.III, 2.2).

A bondade, em tese, dessa opção (que melhor se contextualizará com a evolução histórica, adiante) não parece poder ser apreciada encarando de forma isolada, os argumentos invocados em seu favor ou desfavor. Tem antes de ser observada em articulação com a razão de ser das funções adstritas às Instituições Superiores de Controlo, conjugando-a com a própria finalidade da fiscalização prévia. E importa também observar o circunstancialismo em que a mesma é aplicada, bem como atentar a realidade circundante, em particular, as opções de outros países, v.g. os da UE. É o que se fará em seguida.

De jure condito, implica também indagar se o regime instituído permite efetivamente prevenir a realização de despesas ilegais.

Tendo em conta o tema central proposto, entendeu-se abordar a questão no domínio específico dos contratos públicos, pelo que aquela será retomada adiante (Cap.III, 2.3.).

A função da fiscalização prévia no sentido da sua utilidade, não pode ser dissociada do seu funcionamento. Sobre este aspeto, importa examinar os dados estatísticos e releva também a visão das entidades fiscalizadora e fiscalizadas, na qualidade de intervenientes no procedimento. Atento o objeto do presente estudo, o universo das entidades fiscalizadas cingir-se-á ao âmbito das instituições de ensino superior de direito público, embora se procure fazer o confronto com o conjunto das demais e refletir a fiscalização prévia (da contratação pública) na sua globalidade. Em face do exposto, reserva-se nessa parte, para momento ulterior (Cap.VI) a explanação da questão.

3. BREVE INCURSÃO PELO DIREITO COMPARADO

I. Conforme se referiu (Cap.I, 2.1), nem sempre a fiscalização prévia é conferida a um TC ou órgão congénere. Existem sistemas em que a mesma está conferida a um órgão ou serviço da AP, constituindo um controlo interno (autocontrolo) da Administração. Assim sucede no Reino Unido, Espanha, França, Países Baixos, Suécia, Noruega, Finlândia, Alemanha, Brasil, EUA, Canadá (Tavares, 1998), Luxemburgo (desde a aprovação da Lei de 08.06.99) e na Bélgica (com a revogação do art. 14.º da Lei orgânica de 29.10.1846).

Noutros sistemas, diversamente, ao TC ou órgão congénere está cometida a fiscalização prévia, não obstante a existência de mecanismos ou meios de controlo interno da AP. Este sistema foi adotado, designadamente, por Portugal, Grécia e Itália. Tem, em todo o caso, alguns cambiantes, v.g., no que diz respeito à incidência e efeitos da fiscalização (Anexo V).

II. Tendo em conta a realidade dos países da UE, a maioria não dispõe de fiscalização prévia realizada por órgão de controlo externo. Efetivamente, não considerando a Roménia, Eslováquia, Eslovénia e Croácia (por não se ter tido acesso ao regime vigente nesses países) resulta que, para além de Portugal, apenas a Grécia e a Itália mantêm a fiscalização prévia a cargo do TC e somente este último país realiza a fiscalização de atos e contratos, e restrita aos realizados pelo Governo. Verifica-se também que alguns dos países que dela dispunham, optaram por eliminá-la. Refira-se em particular o caso do Luxemburgo (desde janeiro de 2000) e muito recentemente (desde janeiro de 2013) o da Bélgica [cujo modelo de fiscalização prévia influenciou diretamente a respetiva criação em Portugal (Tavares, 1998)].

No que se refere aos países da CPLP, a realidade é diversa: todos, com exceção do Brasil (que eliminou a fiscalização prévia em 1967), submetem atos e contratos a fiscalização prévia do TC, sendo que estes países têm sistemas de controlo externo recentes e decalcados do próprio sistema português (cf. Anexo V que procura comparar os sistemas).

4. SÍNTESE CONCLUSIVA

- a. A fiscalização prévia traduz-se no desempenho de um poder de controlo financeiro por parte do TC, indicando o momento em que aquele é exercido, sendo variáveis os diversos aspetos do respetivo regime, em função da opção legislativa tomada;
- b. É antiga a discussão sobre se o TC deve ser investido no poder de fiscalização prévia;
- c. Dos países da UE estudados, nenhum dispõe de sistema de *visto* semelhante ao português. Nos países da CPLP, todos, com exceção do Brasil, submetem atos e contratos a fiscalização prévia do TC.

Capítulo III – Em especial: o *visto* do Tribunal de Contas e o Código dos Contratos Públicos

1. CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA DO *VISTO*

I. “O *visto* do Tribunal de Contas é um acto jurídico unilateral no exercício de poderes de autoridade (ou da função) de controlo prévio da validade de actos e contratos de administração, tendo como finalidade essencial a prevenção na realização de despesas públicas em desconformidade com a ordem jurídica.” (Tavares, 1998, p.120).

Trata-se de decisão com carácter vinculativo por ser obrigatória para os seus destinatários e por constituir requisito essencial à produção de certos efeitos (cf. art. 45.º LOPTC).

No que diz respeito à possibilidade legal de concessão de *visto* por mero decurso do tempo (*visto* tácito - art. 85.º LOPTC), Tavares (1998) entende que não se trata de ato tácito de concessão do *visto*, mas sim de caso de dispensa de *visto ope legis*, pelo decurso do tempo (que não prejudica a responsabilidade financeira), “transitando” nesse caso a competência do TC para a fiscalização concomitante e sucessiva.

II. A natureza do *visto* traduz-se na sua essência, na sua estrutura fundamental, e dela resultará o seu regime (Tavares, 1998).

É controverso se o *visto* constitui uma decisão materialmente administrativa (Sampaio, 2001; Duarte, 2008; Caupers, 2009; Sousa & Matos, 2009) ou jurisdicional (Costa, 2011; Canotilho & Moreira, 2010; Carvalho, 2010; Tavares, 2008b; Martins, Martins & Martins, 2007; Ferreira, 2002; Franco, 1995). Magalhães (1993), por seu turno, restringe a natureza jurisdicional ao ato de recusa de *visto*. A questão tem relevância prática, designadamente no que diz respeito aos meios de reação contenciosa do ato de recusa de *visto*.

Martins, Martins & Martins (2007) consideram que a natureza (jurisdicional) do *visto* deve ser observada tendo em conta dois critérios: o do órgão que o produz (tribunal especializado em matéria financeira) e o conteúdo da decisão em que se traduz (apreciação da legalidade de ato administrativo, constituindo caso julgado material).

Campos e Melo (2010) entendem que se a concessão de *visto* prévio fosse vista como materialmente jurisdicional, todas as decisões de concessão de *visto* prévio seriam inconstitucionais por violação do princípio do juiz natural, dado que na 1ª Secção do TC não há verdadeira distribuição de processos, não havendo qualquer garantia de imparcialidade na escolha dos juízes encarregues da concessão de *visto* (cf. art. 7.º Res. n.º 5/98, TC).

Atento o art. 268.º-4 CRP, Duarte (2008) retira da natureza jurídica administrativa do *visto* a possibilidade de impugnação de decisão do TC mediante propositura de ação administrativa especial nos Tribunais administrativos.

Medeiros (2011) entende que a decisão de recusa de *visto* constitui uma decisão definitiva, não sendo o mérito da mesma impugnável numa jurisdição autónoma, sem prejuízo da possibilidade de recurso para o TCo.

Sérvulo Correia e Diogo Campos (ap. Medeiros, 2011) entendem que apesar da letra do art. 96.º-1 LOPTC (que apenas consagra a legitimidade ao MP e a quem autorizou o contrato) deverá admitir-se a legitimidade autónoma do adjudicatário para interposição do recurso junto do TC (por força do art. 20.º-1 CRP e pelo reconhecimento da inconstitucionalidade parcial do art. 96.º-1 LOPTC). Tavares, por seu turno, entende que essa possibilidade implicaria uma consagração legal expressa (Tavares, 2008a).

Medeiros (2011) e Oliveira e Oliveira (2011) consideram de *jure condito* a ação administrativa comum como ação adequada para defesa das pretensões dos adjudicatários prejudicados pela recusa de *visto*. Tavares (1998; 2004b) refere a este propósito, que em caso de divergência de decisões (quer no caso de concessão de *visto* e anulação ou declaração de nulidade pelo Tribunal Administrativo; quer no de recusa de *visto* pelo TC e reconhecimento da validade do contrato pela jurisdição administrativa) terá de imperar aquela que for no sentido de que o ato examinado contradiz a ordem jurídica (apontando que seria recomendável uma clarificação legislativa).

Medeiros (2011) discordando da referida posição, por entender que a mesma equivaleria a subtrair dos Tribunais administrativos a última palavra na resolução dos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas, considera que “(...) o contencioso administrativo português actual constitui, à partida, a sede própria para que um co-contratante possa obter a condenação do contraente público à execução do contrato celebrado e objecto de uma decisão de recusa de *visto* com fundamento em ilegalidade administrativa.” (p.84).

III. O TCo, no Ac. 214/90, de 20.06.1990, optou por não tomar posição quanto à controvérsia relativa à natureza do *visto*, decidindo que a concessão de *visto* é uma verdadeira decisão para efeitos de se poder interpor recurso de constitucionalidade [art. 280.º CRP (com votos de vencido dos Conselheiros Mário de Brito e José de Sousa e Brito, pugnano pela natureza jurisdicional do *visto* do TC)].

O STA em Ac. de 18.06.2003, proc. 041969/03, julgou que o TC ao conceder ou recusar o *visto*, fá-lo ao abrigo de uma competência jurisdicional própria e que as suas decisões, designadamente no que diz respeito à fiscalização de despesas públicas, são:

(...) obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas, prevalecendo sobre quaisquer outras entidades. A recusa do *visto* pelo Tribunal de Contas a acto administrativo a ele sujeito, ainda que essa recusa possa sofrer de eventuais ilegalidades, por ser da competência jurisdicional exclusiva desse tribunal, não pode ser questionada em sede de jurisdição administrativa, podendo eventualmente ser objecto de recurso nos termos dos artigos 96º e sgs. da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, (...) Em acção "para reconhecimento de direito" (...) perante a impossibilidade de obter o *Visto* do Tribunal de Contas (...) não se pode em sede de jurisdição administrativa impor à Administração o reconhecimento do pretendido direito (...) já que esse direito está irremediavelmente condicionado ou limitado por aquela decisão do TC. (5.1, para.7)

IV. Há autores que discutem a questão do *visto* ser condição de validade ou de eficácia. Esta análise implica considerar o *visto* "(...) não autónoma e isoladamente, mas em relação aos atos e contratos sobre que incide, incluindo os procedimentos respetivos." (Tavares, 1998, p.123). Nessa medida, aquela questão parece aproximar-se mais do exame dos seus efeitos, que da sua natureza jurídica. Por esse motivo, optou-se por abordar essa questão no âmbito dos efeitos do *visto* (Cap.III, 2.2.2).

V. Conhecido o seu conceito e a sua (controversa) natureza, é tempo de encarar o *visto* no domínio específico dos contratos públicos. Para explicitar em traços gerais as disposições que os regem, faz-se em seguida um breve enquadramento no domínio do código dos contratos públicos. Com o objetivo de contextualizar o regime vigente do *visto* no referido domínio, será feita uma breve resenha da evolução histórica do instituto em Portugal. Serão apresentados os aspetos centrais do regime legal do *visto*, enunciadas críticas sobre o mesmo e aduzidas conclusões.

2. O VISTO NO DOMÍNIO DOS CONTRATOS PÚBLICOS

I. Os contratos públicos em Portugal [entendendo-se como tal todos aqueles que, independentemente da sua designação e natureza, sejam celebrados pelas entidades adjudicantes referidas no Código dos Contratos Públicos (CCP) art. 1.º-2] são regulados pelo CCP (com exclusão dos contratos referidos no seu art. 4.º), aprovado pelo DL 18/08 de 29.01, que procedeu à transposição para o ordenamento nacional das Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE (esta relativa a contratos de empreitada de obras públicas, contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços – “Diretiva Clássica”), ambas de 31.03, do Parlamento Europeu e do Conselho (embora o âmbito do CCP vá para além do delimitado nas Diretivas, v.g. no que se refere ao regime de execução contratual).

As referidas Diretivas só constituem critério da validade das leis nacionais da contratação pública quando estejam em causa contratos que pelo seu objeto e valor se subsumam naquelas. Os limiares das Diretivas são hoje os que constam do Regulamento (UE) 1251/2011 da Comissão de 30.11. Aos contratos não abrangidos ou parcialmente abrangidos pelas Diretivas comunitárias relativas aos contratos públicos, são, em todo o caso, aplicáveis as regras de direito da UE [cf. Comunicação interpretativa da Comissão 2006/C 179/02, mantida por Ac. do Tribunal de Justiça da UE (TJUE), proc. T-258/06, 20.05.10].

No que respeita aos procedimentos de tutela ou garantia no âmbito da adjudicação de contratos públicos, em matéria de adjudicação dos contratos de direito público de obras e de fornecimentos, vigora a Diretiva 89/665/CEE do Conselho, de 21.12, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes aos procedimentos de recurso (sejam administrativos ou judiciais).

Importa ter presente que a “contratação pública” se distingue do “contrato público”, já que aquela corresponde à formação deste, i.e., ao procedimento que precede a sua celebração (Parte II - CPP – arts. 16.º e ss).

II. As entidades adjudicantes constam do art. 2.º CCP, que inclui, designadamente, o Estado, os institutos públicos e os organismos de direito público. A parte II do CCP (relativa à formação de contratos) apenas se aplica aos contratos a celebrar entre entidades adjudicantes, cujo objeto abranja prestações típicas do contrato de empreitada de obras públicas, concessão de obras públicas, concessão de serviços públicos, locação ou aquisição de bens móveis e aquisição de serviços (art. 6.º).

A referida parte II do CCP não é aplicável à formação dos contratos previstos no art. 5.º CCP, que abarca a contratação *in house* (contratos celebrados entre entidades adjudicantes, em que uma exerça sobre a outra controlo análogo ao exercido pelos seus próprios serviços e a outra entidade desenvolve o essencial da sua atividade em benefício da entidade adjudicante).

III. Em matéria de contratação pública, o Direito Administrativo e o Direito Financeiro são indissociáveis. Diversas regras aliam os regimes dos contratos e das despesas públicas e inúmeros procedimentos de execução de contratos são de natureza administrativa e financeira (Tavares, 2008b).

A Comissão refere no Ato para o Mercado Único (2011) que as entidades públicas gastam cerca de 18% do PIB da UE em bens, serviços e obras. As despesas decorrentes da contratação pública têm assim uma expressão significativa com impacto na economia.

O facto de parte considerável das despesas públicas ter como origem contratos públicos, evidencia que a contratação pública intervém junto dos agentes económicos, podendo contribuir para um mercado são e leal ou para a sua distorção (Tavares, 2008b). “(...) a contratação pública é uma área nobre e fundamental da intervenção do Tribunal de Contas, como tribunal financeiro, uma vez que (...), é enorme a sua relevância financeira, inclusive em termos de sustentabilidade das finanças públicas.” (op.cit., p.991).

Atendendo às restrições orçamentais e à crise financeira que o país atravessa (que motivou a ajuda externa em curso), o controlo eficaz *ex ante* do gasto de recursos públicos com a contratação pública tem constituído uma crescente preocupação nacional e da UE (Memorando de Entendimento - 7.27), como se verá adiante.

IV. Conforme se demonstrou, em Portugal, o controlo financeiro externo está a cargo do TC, incumbindo-lhe designadamente, a função de fiscalização prévia (*visto*). Também se observou que essa opção é objeto de discussão doutrinária [a questão será retomada adiante (Cap.III, 2.3), no específico domínio dos contratos públicos] e não corresponde à opção tomada por outros países, designadamente a maioria dos Estados-Membros da UE.

Importa agora, para melhor compreender o regime vigente, conhecer a origem e evolução da fiscalização prévia em Portugal, dando especial atenção aos aspetos relativos à fiscalização dos contratos, por ser este o tema central do presente estudo.

2.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA

I. As origens do TC em Portugal remontam ao Séc. XIII, consolidando-se no Séc. XIV com a “Casa dos Contos” (Tavares, 2004b). Em 1761 este organismo viria a ser substituído pelo Erário Régio ou Tesouro Real, que se manteve até 1832, ano em que foi substituído pelo Tribunal do Tesouro Público. Em 1844 este Tribunal foi por sua vez substituído pelo Conselho Fiscal de Contas, que apenas se manteve até 1849, ano em que foi criado o TC [Decreto de 10 de novembro, no 3.º período de vigência da Carta Constitucional de 1826 - embora a Constituição de 1838 já o tivesse previsto – (Tavares, 2004b)].

O TC foi extinto em 1911 com a implantação da República, tendo-lhe sucedido o Conselho Superior da Administração Financeira do Estado (até 1919) e o Conselho Superior de Finanças (entre 1919-1930). Integrado nas reformas financeiras de António de Oliveira Salazar, o Decreto n.º 18962 de 25.10.1930 recria o TC (Oliveira, 1959; Tavares, 2004b), cuja designação se manteve até aos nossos dias.

II. Não foram atribuídos poderes de fiscalização prévia ao TC aquando da sua criação. Conforme assinala Tavares (1998), constituiu uma opção político-legislativa inspirada no modelo francês, que nunca conferiu à *Cour des Comptes* essa função.

Sem prejuízo do exposto, podem encontrar-se na Idade Média antecedentes do *visto* (embora não correspondessem a uma fiscalização prévia dos Contos). Efetivamente, com o propósito de proteger os bens da coroa e o Fisco, surgiram os vedores, que verificavam a autenticidade e verdade documental, faziam apontamentos, efetuavam a comparação com os factos referidos nos escritos ou com outros documentos. A função de verificar cuidadosamente, designadamente atos e contratos, e emitir uma apreciação crítica foi inicialmente atribuída aos Vedores da Fazenda (Regimento de 17 de outubro de 1516), que viam os documentos e punham-lhes, em certas circunstâncias um *visto* inicial, nuns casos antes da execução, noutros antes da assinatura real (Oliveira, 1959).

Oliveira (1959) afirma “(...) um serviço destacado de visto dos negócios administrativos apenas logra organizar-se no meiado do século XIX, mas não será exagero encontrar os seus rudimentos e mesmo uma função correspondente no articulado do Regimento dos Vedores da Fazenda e nalguns dos seus poderes de fiscalização inicial.” (p.16).

III. O sistema da fiscalização prévia das despesas públicas a cargo do TC nasceu na sequência do Plano de Reforma da Contabilidade Pública, com o Regulamento Geral da Contabilidade Pública de 31.08.1881. Pretendia-se efetuar um “esforço de racionalização financeira” (Magalhães, 1993, p.261). O sistema instituído fazia recair a fiscalização sobre

ordens de pagamento (e não sobre atos e contratos como sucede no atual regime). A recusa de *visto* podia não ser definitiva, mediante deliberação do Conselho de Ministros. Apenas com a CRP de 76, o Governo deixa de poder manter um ato cujo *visto* tivesse sido recusado.

Desde a sua criação, com diferentes particularidades, o regime do *visto* manteve-se, embora a L de 20.03.1907 tenha substituído o *visto* das ordens de pagamento do TC pelo *visto* do Diretor-Geral da Contabilidade Pública, que se manteve até ao Decreto 5525 de 08.05.1919, o qual, no seu preâmbulo, referiu ter sido um erro a extinção do mesmo.

No que se refere ao âmbito subjetivo, a evolução legislativa caracterizou-se pela sua aplicação gradual a toda a AP, incluindo a Administração local (a partir de 1982) e mais recentemente ao SPE (a partir de 07.12.11).

Relativamente ao conteúdo da fiscalização prévia, passou-se de uma análise da legalidade estritamente financeira, para o atual regime da legalidade administrativa e financeira. Durante alguns períodos, o TC pôde fiscalizar o mérito das condições de contratos.

Quanto aos efeitos da fiscalização prévia, ela constituiu em regra, requisito para produção de efeitos jurídicos.

A crescente fuga para o direito privado e a própria integração de Portugal na UE provocaram alterações no regime da fiscalização prévia (em particular as introduzidas pela L 48/06 de 29.08.). Como acentua Lia Correia (ap. Correia, 2010) “os órgãos de controlo de finanças públicas não pudessem ficar insensíveis à evolução geral do sistema financeiro provocado pela dinâmica da integração europeia sob pena de, fechados sob si próprios, ficarem reduzidos a instituições burocráticas e formalistas perdendo a sua razão de ser.” (p.133).

Tavares (1998) assinala três fases na evolução legislativa (tendo em conta a incidência objetiva da fiscalização prévia): a primeira que incide sobre atos da vida dos funcionários e certos contratos – aspetos permanentes da incidência da fiscalização prévia; a segunda que exclui do âmbito da fiscalização prévia as ordens de pagamento e intensifica a fiscalização dos atos e contratos relativos a pessoal; e a terceira que reduz o âmbito da fiscalização prévia. A esta, sucedeu, dir-se-á, uma quarta fase, que alarga o seu âmbito.

Tendo em vista apresentar uma visão esquemática da evolução histórica da fiscalização prévia em Portugal, a tabela em anexo (VI), descreve a sucessão da legislação desde o seu aparecimento, identificando temporalmente as suprarreferidas quatro fases, com a indicação da respetiva incidência e finalidade da fiscalização prévia.

2.2. REGIME VIGENTE

2.2.1. Aspetos gerais

I. A fiscalização prévia (da legalidade e cabimento orçamental) está consagrada no art. 5.º-1/c LOPTC. Do cotejo da referida norma com a CRP (art. 214.º) resulta que a atribuição dessa função ao TC constitui uma opção do legislador ordinário, possível, atenta a redação do art. 214.º CRP.

Para fiscalização prévia são remetidos ao TC os documentos que representem, titulem ou deem execução aos contratos sujeitos (art. 46.º-6 LOPTC).

O regime jurídico adjetivo da fiscalização prévia consta da RITFPF, que estabelece as regras relativas à respetiva instrução e tramitação de processos e da LOPTC (cf. procedimento – Anexo VII).

Os principais atos em que se consubstancia a fiscalização prévia são as decisões e os acórdãos (arts. 81.º ss e 96.º ss LOPTC). Indica-se na tabela que se segue os tipos de decisões que poderão ser tomadas, fazendo a correspondência com os respetivos modos de funcionamento do TC (cf. também Anexo IV).

Tabela 2 - Espécies de decisões – Fiscalização Prévia

1.ª Secção TC	Tipos de Decisão	Modo de funcionamento do TC
	Recusa de <i>visto</i> (art. 84.º LOPTC)	Em subsecção
	<i>Visto</i> com recomendações (art. 44.º -4 LOPTC)	Em sessão diária de <i>visto</i> ou em subsecção
	<i>Visto</i> sem recomendações (art. 77.º LOPTC)	
	Isenção/Dispensa de <i>visto</i> (art. 77.º LOPTC)	
	<i>Visto</i> com homologação conformidade (art. 83.º LOPTC)	Em sessão diária de <i>visto</i>
	<i>Visto</i> tácito (art. 85.º LOPTC)	Não aplicável (Decorre da inércia)

Fontes: As citadas.

O *visto* com recomendações apenas pode ser concedido se o contrato fiscalizado contiver ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro (art. 44.º-3/c LOPTC). As recomendações emitidas pelo TC aos serviços e organismos [que se traduzem na indicação ou apelo a seguirem determinado caminho (Tavares, 2006)] visam suprir ou evitar no futuro as ilegalidades detetadas (art. 44.º-4 LOPTC). Os seus destinatários são obrigados

a acatá-las sob pena de responsabilidade financeira (arts. 62.º-3/c e 65.º-1/j LOPTC). O TC realiza auditorias de seguimento às recomendações.

II. A fiscalização prévia tem por finalidade verificar a conformidade legal e o cabimento orçamental (44.º-1 LOPTC). Abrange contratos (e a formação dos mesmos – contratação pública) de qualquer natureza (administrativos ou não) que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos (art. 5.º-1/c LOPTC).

III. No entanto, de entre aqueles contratos, apenas alguns estão sujeitos a fiscalização prévia. Decorre da LOPTC a necessidade de ter em conta um conjunto de requisitos [relativos aos sujeitos; objeto e forma, bem como ao valor – cf. arts. 2.º; 46.º; 47.º e 48.º LOPTC e 31.º-1/n LEO e 145.º L 64-B/11 de 30.12 (LOE2012)], para efeitos de aferição dos contratos a submeter a *visto*, que se sistematizam em anexo (VIII).

IV. Ainda que preencham as referidas condições, estão isentos de fiscalização prévia os contratos previstos no art. 47.º LOPTC que se elencam em anexo (IX), agrupados pelos respetivos critérios de isenção.

V. Constitui fundamento de recusa de *visto* a desconformidade dos contratos (ou atos) fiscalizados com as leis em vigor que implique a nulidade; a violação direta de norma financeira ou ilegalidade que altere ou possa alterar o resultado financeiro; bem como os encargos sem cabimento em verba orçamental própria, e quanto aos instrumentos geradores de dívida pública, sem observância dos limites e finalidades do endividamento (art. 44.º LOPTC).

VI. No que diz respeito ao objeto da fiscalização prévia de contratos, Tavares (2008b) salienta que o TC centra a atenção na verificação do procedimento administrativo legalmente devido, na verificação do programa do concurso e do caderno de encargos, e no respeito pelos critérios de adjudicação, tendo em vista a sua conformidade com os princípios e com a legislação vigente.

Martins (2011b), por sua vez, assinala a possibilidade de verificação na fiscalização prévia da contratação, dos seguintes princípios e regras: razões em que assenta a decisão de contratar e a seleção do procedimento; trâmites a que se submete o procedimento escolhido; o critério de adjudicação e a sua justificação; a redação a que deve obedecer o contrato e a sua conformidade com a decisão de contratar.

Do Relatório de Atividades e Contas do TC de 2012 resulta terem sido apreciados no âmbito da fiscalização prévia, em particular, aspetos relativos ao financiamento das despesas; ao endividamento (nos contratos de empréstimo); aos procedimentos de contratação e às cláusulas contratuais.

2.2.2. Efeitos do *visto* e da sua recusa

I. O *visto* do TC, porque posterior à celebração dos contratos, não pode, em caso algum, ser considerado uma autorização para a sua realização (Tavares, 1998).

A LOPTC estabelece hoje quanto aos efeitos do *visto*, dois regimes diversos, em função do valor dos contratos submetidos a fiscalização. Assim:

- Os contratos cujo valor exceda os €350.000 até €950.000 podem produzir todos os seus efeitos antes da concessão do *visto*, exceto quanto aos pagamentos a que derem causa (art. 45.º-1-2 LOPTC). O *visto* é requisito de produção efeitos financeiros. E é requisito de manutenção dos efeitos não financeiros.

- Os contratos que excedam €950.000 não produzem quaisquer efeitos antes do *visto*, salvo se celebrados por ajuste direto por urgência imperiosa – art. 45.º-4 LOPTC. O *visto* é nestes contratos, requisito de produção de todos os efeitos do contrato.

A produção dos efeitos financeiros do *visto* em violação do referido regime, gera infração financeira (art. 65.º-1/b LOPTC).

II. Não obstante a referida solução legal, a doutrina diverge quanto à questão do *visto* constituir condição de validade ou de eficácia. E assim sucede porque, por um lado “a lei dá soluções e não construções; por outro lado, a absoluta impossibilidade de produzir efeitos não se distingue, no plano da eficácia, se resultar de inexistência, invalidade ou ineficácia *stricto sensu* (por não verificação de algum elemento exterior ao acto).” (Franco, 1990, p.36).

Da teoria geral decorre que a validade do ato constitui a sua aptidão intrínseca para produzir efeitos jurídicos e a eficácia do ato, a efetiva produção de efeitos jurídicos (Caupers, 2009; Sousa & Matos, 2009).

Tavares (1998) considera que o ato ou contrato está perfeito sem o *visto*, que constitui um carácter extrínseco; enquanto não forem visados, aqueles são ineficazes (no mesmo sentido Carvalho, 2010). Entende que o *visto* é condição de eficácia quanto aos efeitos financeiros e é condição de manutenção da eficácia relativamente aos efeitos não financeiros (Tavares,

2008b). Advoga a independência entre a opção pela natureza administrativa ou jurisdicional do *visto* e a tomada de posição relativamente ao facto do *visto* ser condição de validade ou de eficácia, entendendo tratar-se de classificações distintas (Tavares, 1998).

Nunes (2011) refere que nos contratos de valor superior a €950.000, o *visto* é requisito de eficácia material (cf. art.º 45.º-4 LOPTC).

Autores que consideram que o *visto* tem natureza materialmente administrativa, entendem que o mesmo funciona como ato integrativo, que se destina a conferir eficácia ao ato anterior (Caupers, 2009), enquadrando-se na previsão genérica do art. 129.º/c Código do Procedimento Administrativo [CPA (Sousa & Matos, 2009 e Amaral, 2011)]. Embora sem fazer referência àquela tipologia de atos, Oliveira, Gonçalves e Amorim (2007), também enquadram o *visto* na referida disposição do CPA.

Especificamente no que diz respeito aos contratos, o art. 287.º-1 CCP determina que a plena eficácia do contrato depende, designadamente, da emissão do ato de *visto* ou de outros atos integrativos da eficácia.

Martins, Martins e Martins (2007) consideram que o ato de *visto* tem natureza jurisdicional e gera a anulação do ato relativamente ao qual houve recusa.

III. O TCo pronunciou-se sobre os efeitos do *visto* no Ac. n.º 214/90, de 20.06.1990, tendo decidido, que o *visto* é «(...) tão-só um requisito de eficácia do acto. Ele diz respeito — como assinala Marcello Caetano (Princípios Fundamentais do Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Forense, 1977, p.164) — “não à sua validade, mas à sua projecção financeira”»

No mesmo sentido tem decidido o STA (cf. Ac. proc. 0875/05, de 31.10.2006; proc. 1527/02, de 23.09.2003 e proc. 171/02, de 22.10.2002).

IV. A recusa de *visto* não importa assim a invalidade do contrato. Nessa medida, a entidade a quem o *visto* foi recusado, “não está impedida ou condicionada na sua ação pelo referido julgado de, no uso dos seus poderes, agir e conformar os atos e obrigações contratuais praticados e desenvolver os procedimentos e praticando os atos reputados como necessários à prossecução do interesse público, sem prejuízo da sua sujeição em sede e local próprios ao controlo de legalidade financeira e administrativa nos e pelos entes competentes”. (Ac. Tribunal Central Administrativo Norte, proc. 3003/09, 08.10.2010).

Costa (2011) configura a recusa de *visto* como uma condição legal resolutiva, pois decorre da lei a sua exigência (não da vontade das partes) como requisito da eficácia do negócio jurídico.

V. Os trabalhos realizados ou os bens ou serviços adquiridos após a celebração do contrato e até à data da notificação da recusa do *visto* poderão ser pagos após esta notificação, desde que o respetivo valor não ultrapasse a programação contratualmente estabelecida para o mesmo período (art. 45.º-3 LOPTC). Esta solução legal acolheu a jurisprudência segundo a qual a contrapartida financeira por parte da Administração tem como fonte da obrigação não o contrato cujo *visto* foi recusado, mas o enriquecimento sem causa (Tavares, 1998).

Correia (2010) entende que a referida salvaguarda dos efeitos produzidos é semelhante à do CPA (art. 134.º-3) quando prevê a possibilidade de atribuição de efeitos jurídicos decorrentes de atos nulos [embora neste preceito sejam apenas considerados os decorrentes do decurso do tempo (Oliveira; Gonçalves & Amorim, 2007)] e pela CRP quando permite a restrição dos efeitos relativos à declaração de inconstitucionalidade de normas com força obrigatória geral, por razões de segurança jurídica, equidade ou interesse público de excecional relevo (art. 282.º-4 CRP).

O TC decidiu (Ac. 9/2012, de 21.03.2012, proc. 233/11) que a recusa de *visto* consubstancia o não preenchimento duma condição de eficácia de um contrato, não podendo a correspondente despesa efetuar-se, com exceção dos efeitos e despesas permitidos nos exatos termos do art. 45.º-3 da LOPTC. Considerou que este preceito constitui uma norma de direito financeiro de natureza imperativa.

O Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP, emitiu circular (1/12 de 04.07) dirigida às autoridades de gestão dos programas operacionais do Quadro de Referência Estratégico Nacional (07-13 QREN), comunicando que as despesas pagas ao abrigo do art. 45.º-3 LOPTC não devem na sua totalidade ser consideradas elegíveis, atendendo a que a recusa do *visto*, porque impossibilita a realização do contrato, lesa a prossecução dos objetivos que fundamentaram o seu cofinanciamento.

VI. Em caso de recusa de *visto*, o cocontratante lesado “(...) tem direito a ser indemnizado apenas pelos danos negativos (dano de confiança), isto é, pelos danos que não teria se não tivesse celebrado o contrato, não se incluindo na medida do dano ressarcível o lucro esperado com o cumprimento do contrato.” (Ac. STA, proc. 0322/11, 18.10.2011, por todos).

2.2.3. Recorribilidade

I. As decisões de concessão, recusa e isenção de *visto* são suscetíveis de recurso para o plenário da 1.ª Secção do TC (arts. 77.º e 96.º LOPTC).

O recurso de ato de recusa de *visto* tem efeito suspensivo (art. 97.º-4 LOPTC). O plenário do TC pode fixar jurisprudência em recurso extraordinário (arts. 75.º/f e 101.º ss. LOPTC).

II. Quanto aos meios de reação contenciosa do ato de recusa de *visto*, remete-se aqui para as posições doutrinárias e jurisprudenciais apresentadas a propósito da natureza jurídica do *visto* (Cap.III,1).

2.3. CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS SOBRE O REGIME LEGAL DO VISTO

I. Referidas as principais linhas do regime do *visto* instituído, conhecidas as posições doutrinárias e jurisprudenciais nos aspetos controvertidos, e algumas das críticas apontadas à solução legislativa consagrada, importa retomar a questão da opção pela realização da fiscalização prévia por Instituições Superiores de Controlo, abordada supra, a propósito da função da mencionada fiscalização, mencionando-se agora os aspetos e argumentos tidos por mais relevantes para o respetivo debate.

II. Alguns autores (cf. tabela 1, supra) alertam para a afetação de recursos que a fiscalização prévia acarreta, que poderiam ser confiados ao controlo *a posteriori*.

Nessa reflexão importa considerar o conteúdo das tarefas em que se traduz a fiscalização prévia. Conforme se teve oportunidade de referir (Cap.II, 1 e Cap.III, 2.2), constitui finalidade da fiscalização prévia, verificar a conformidade legal e a existência de cabimento orçamental. Com esse desiderato, o TC realiza numa primeira fase, o exame administrativo, que se traduz numa análise burocrática (nalguns processos esta constitui mesmo a única fase do procedimento). Trata-se de verificação do cumprimento de normas, mediante exame de documentos remetidos pelas entidades fiscalizadas, de acordo com o estabelecido na RITFPF. Os elementos instrutórios comuns e os específicos a remeter com o contrato, constituem documentos referentes aos procedimentos de contratação e despesa que precedem a celebração daquele. A verificação a realizar quanto aos mesmos é formal, passível de ser efetuada mediante confronto com uma *checklist* preparada para o efeito. Afigura-se que semelhantes tarefas e atividades a cargo do TC são sobretudo explicáveis à luz da tradição histórica do *visto* em Portugal (Cap.III, 2.1 e Anexo VI).

É a Direção-Geral do TC (que até à lei 86/89 esteve integrada no Ministério das Finanças), constituída por serviços de apoio técnico e administrativo, que efetua através de técnicos verificadores (arts. 30.º-1-2/d e 82.º LOPTC), o exame preliminar dos processos de fiscalização prévia. Pode também emitir declaração de conformidade (art. 83.º LOPTC), sempre que da análise do processo não resultem dúvidas sobre a legalidade do contrato a fiscalizar, sendo a relação desses processos homologada pelos juízes de turno (art. 83.º-3 LOPTC). Nas demais situações, os processos são decididos pelos magistrados da 1.ª Secção do TC (cf. Anexo IV).

Considerando o conteúdo das tarefas, será de refletir se o bom desempenho das mesmas exige a sua realização por uma instituição de controlo externo (que se distingue pela isenção, imparcialidade e independência). E aqui importa ter presente que resulta da Declaração de Lima que cabe a cada país determinar a natureza (externa ou interna) da entidade que efetua o controlo em apreço (o que indicia que a natureza das tarefas não reclama por si a intervenção de uma Instituição Superior de Controlo e que a opção se prende com aspetos relativos à organização interna das instituições). Por outro lado, importa ponderar a articulação do conteúdo daquelas tarefas com o prestígio que dispõe o TC, enquanto órgão de soberania.

Costa (2011) considera que em nome “da promoção da boa governança pública, o centro de gravidade da actuação do TC deverá deslocar-se da fiscalização prévia para a fiscalização sucessiva.” (p.393), reservando-se aquela às situações de impacto financeiro significativo. Na perspetiva do autor, o controlo interno dos contratos com reduzido impacto financeiro “seria um passo importante rumo à superação de uma conceção positivista, formalista e redutora do papel do órgão de soberania nacional incumbido da garantia de justiça financeira em nome dos cidadãos.” (Costa, 2011, p.413).

III. No que se refere à possibilidade do TC apreciar no âmbito da fiscalização prévia a economicidade das despesas (mérito financeiro), a LOPTC, contrariamente ao que sucedeu no passado (cf. Cap.III, 2.1), não prevê que o TC verifique no âmbito do *visto*, se as condições contratuais são as mais vantajosas para o Estado (*visto* de economicidade). Esse facto é indiciário de que o legislador arredou a possibilidade do TC realizar um controlo substancial, de mérito, nesta sede.

Não obstante, a propósito da equacionada hipótese (reportando-se ao modelo de avaliação das propostas), pode ler-se no acórdão do TC n.º 02/2012, de 24.01.2012: “(...) as entidades adjudicantes públicas devem fazer a sua gestão – e a gestão financeira também, naturalmente – segundo princípios de economia, eficácia e eficiência. (...) E a este Tribunal,

com competências de jurisdição financeira, cabe também no âmbito da fiscalização prévia, velar pela observância de tais princípios e, pelas suas decisões, contribuir para que se obtenham ou, pelo menos não se alterem, os (melhores) resultados financeiros.” (p.11).

Silva (2009), na recensão que efetuou a dois acórdãos do TC [“Ac. Parque expo” n.º 106/09 Proc. 193/09, de 11.05.2009 (mantido por Ac. TC n.º 1/10, de 19.01.2010) e “Ac. Autoestradas” Ac. n.º 169/09, Proc. 585/09, de 23.11.2009] conclui que este tem feito “uma interpretação generosa do alcance dos seus poderes de controlo, muito para além de um mero controlo da legalidade financeira da despesa pública, fundamentando-se nos art. 5.º/1/c) e art. 44.º/3c) da LCT (...)”. O TC “tem feito uso destes poderes que legalmente lhe foram confiados para se imiscuir na racionalidade económico-financeira de algumas decisões que integram o núcleo material do que vimos designando como atividade administrativa de implementação de políticas.” (pp. 22-23). A autora manifesta simpatia pelo reconhecimento do princípio da eficiência como parâmetro de controlo, mas expressa “dúvidas quanto à legitimidade do Tribunal de Contas para realização deste tipo de controlo, sobretudo quando é feito a propósito ou por ocasião do controlo da legalidade financeira dos actos que envolvem despesa pública.” (op.cit.,p.28).

O enquadramento legal das parcerias público-privadas (em causa no “Ac. Autoestradas”) entretanto alterou-se. Hoje a matéria é regulada pelo DL 111/12 de 23.05 (cf. Memorando de Entendimento - 3.20), que criou um novo organismo responsável, designadamente, pela preparação daquelas. Em todo o caso, o aspeto da análise do acórdão que aqui releva (verificação pelo TC da economicidade das despesas no âmbito da fiscalização prévia) manterá atualidade.

IV. Retomando a discussão em torno do atual regime do *visto*, tem-se também por relevante a análise de alguns aspetos relativos ao regime vigente e respetivas implicações práticas.

Atente-se o momento em que o controlo é exercido (após a celebração dos contratos) e os efeitos do *visto* nos contratos cujo valor se situe entre os €350.000 e os €950.000 (podem produzir todos os seus efeitos até decisão final, exceto os pagamentos a que derem causa). A execução do contrato a fiscalizar pode ser iniciada antes da concessão do *visto* e se a entidade fiscalizada remeter o contrato para *visto* no termo do prazo estabelecido para o efeito (20 dias úteis a contar do início da produção dos efeitos, prorrogável até 45 – cf. Anexo VII), ocorrendo outros incidentes no decurso do procedimento, v.g., solicitação de esclarecimentos, poderão decorrer meses até que seja emitida uma eventual recusa de *visto*. E a impugnação tem efeito suspensivo (art. 97.º-4 LOPTC), pelo que sendo interposto recurso poderão mediar meses, até decisão final.

Em determinados contratos os referidos lapsos temporais poderão corresponder a uma execução substancial dos mesmos. Se a decisão final for no sentido da recusa, os trabalhos executados serão pagos de acordo com o cronograma (art. 45.º-3 LOPTC) e será paga indemnização ao cocontratante pelo dano de confiança, de acordo com a jurisprudência do STA (cf. 2.2.2., supra). Nesse quadro colocam-se outros problemas, como seja o da possibilidade de ultrapassar o motivo de recusa, e em caso de impossibilidade, o destino a dar à parte do contrato que se encontre executada (pense-se no caso das empreitadas). Este cenário, salvo melhor opinião, dificilmente corresponderá a uma efetiva prevenção, que constitui a génese da fiscalização prévia, não impedindo a realização de despesas ilegais.

Como referiu Martins (2011a), a fiscalização prévia no domínio da contratação pública, “assume especial importância, não como controlo formal mas como garante da equidade e como factor de limitação do endividamento.” (pp.8-9).

A alteração introduzida pela L 61/11, no sentido de paralisar totalmente os efeitos dos contratos de valor mais elevado, vem precisamente evitar que nestes ocorram situações *de facto consumado*, com ocorreu no emblemático Ac. TC 12/2010 de 26.03.2010 (em que o contrato produziu efeitos durante um ano e quatro meses até decisão de *visto*). Mas se a situação ficou resolvida por via da referida alteração legislativa para os contratos de valor superior a €950.000, o problema mantém-se para os de valor inferior, nos termos expostos. E para os referidos contratos de valor superior, coloca-se outro constrangimento: o do retardamento da execução dos contratos, com particular impacto nos que contam com financiamento da UE, por se encontrarem sujeitos a rígidos prazos de execução.

Relativamente ao cumprimento dos prazos da fiscalização prévia, a questão será retomada aquando da análise dos dados estatísticos [(Cap.VI., 4) que procurará aquilatar o funcionamento do *visto*].

V. No que diz respeito ao universo de contratos abrangidos pelo controlo prévio, importa pesar se os critérios de submissão a *visto* que se encontram definidos, corresponderão a uma efetiva seletividade. Por força do regime consagrado, apenas os contratos de valor a partir de €350.000, estão sujeitos a este tipo de fiscalização. Em todo o caso, no universo das empreitadas, o valor em causa será atingível na generalidade dos contratos.

VI. O Relatório de Atividades e Contas do TC de 2012 faz referência ao “efeito corretivo e dissuasor do controlo prévio”. Assinala designadamente, o facto das entidades fiscalizadas terem introduzido alterações na pendência dos processos; a verificação da não repetição de ilegalidades e a redução, tanto dos casos de ilegalidades antes frequentes, como das

situações de incumprimento de recomendações, bem como o cancelamento de processos por iniciativa das entidades fiscalizadas.

Um dos exemplos com que o TC ilustra o descrito, é o da não reiteração em 2012, de aquisições fora dos acordos quadro, quando vinculativos. Como adiante se verá (Cap.VI, 5), no caso das IES, as aquisições nas referidas circunstâncias ficaram a dever-se a decisões do TC suportadas em interpretação divergente daquela que havia sido transmitida pela tutela. Assim, não obstante se reconhecer o efeito dissuasor decorrente das instituições saberem de antemão que após a celebração do contrato, o mesmo e o procedimento que o antecedeu, serão objeto de escrutínio pelo TC, quanto ao exposto, importa equacionar se as entidades não repetiram o cometimento da(s) infração(ões) detetada(s), em virtude do efeito corretivo do TC, ou antes porque ficaram cientes que a atuação era desconforme.

Parece também legítimo questionar se os resultados da fiscalização prévia alcançados pelo TC poderiam eventualmente ser obtidos por via da realização de controlos internos, e se Portugal não estará em condições de desenvolver as funções em causa por estes (que por sua vez se articulam, no âmbito da sua atividade, com o TC – cf. Cap.I., 3).

Afigura-se pertinente que se considere na análise da opção legal do *visto*, a crítica apontada de que o mesmo desresponsabiliza quem atua e coresponsabiliza a Administração.

E na presente reflexão também não se pode ignorar o movimento de progressiva eliminação da fiscalização prévia pelas Instituições Superiores de Controlo, em países com modelos de organização similares ao Português (cf. Cap.II, 3).

Martins, Martins e Martins (2007) referiram a propósito do *visto* ou declaração de conformidade que “há legítimas dúvidas sobre a eficácia e prestígio desse investimento (...) o visto prévio não constitui um instrumento sagrado. Se se revelar que é pouco eficaz, nada aconselha a sua manutenção.” (p.276).

VII. Face ao exposto, impõe-se então perguntar se existirão alternativas ao modelo existente. E na presente reflexão não se podem ignorar as atuais condicionantes de contexto (crise financeira e ajuda externa) que Portugal atravessa, que naturalmente relevam, quando se ponderam alterações aos mecanismos de controlo financeiro.

Reserva-se a referida ponderação para o Capítulo VII, para que possam ser tidas em conta, designadamente, as imposições da UE, que se expõem em seguida, e a visão do TC e das IES (atento o objeto do presente estudo) que se apresentará no Capítulo VI.

3. SÍNTESE CONCLUSIVA

Resulta do presente Capítulo dedicado ao *visto* do TC no âmbito dos contratos públicos:

- a.** O *visto* traduz-se numa decisão com carácter vinculativo, obrigatória para os seus destinatários, sendo requisito essencial à produção de certos efeitos.
- b.** A doutrina diverge quanto à natureza administrativa ou jurisdicional do *visto*. O STA decidiu pela sua natureza jurisdicional e a concessão de *visto* é em todo o caso, uma decisão para efeitos de interposição de recurso de constitucionalidade (jurisprudência TCo).
- c.** É também controversa a questão da reação contenciosa dos atos de recusa de *visto*. O STA julgou que a recusa do *visto* pelo TC a ato administrativo a ele sujeito, ainda que aquela possa sofrer de eventuais ilegalidades, não pode ser questionada na jurisdição administrativa, podendo eventualmente ser objeto de recurso nos termos da LOPTC.
- d.** Os contratos públicos em Portugal são regulados pelo CCP, que procedeu à transposição para o ordenamento nacional das Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE.
- e.** As referidas Diretivas só constituem critério da validade das leis nacionais da contratação pública quanto a contratos que pelo seu objeto e valor se subsumam naquelas. Aos demais, são, em todo o caso, aplicáveis as regras de direito da UE (jurisprudência do TJUE).
- f.** São entidades adjudicantes, para efeitos de aplicação do CCP, designadamente, o Estado, os institutos públicos e os organismos de direito público (art. 2.º CCP).
- g.** Por força da sua relevância financeira, a contratação pública é uma área nobre da intervenção do TC, enquanto tribunal financeiro.
- h.** O controlo eficaz *ex ante* do gasto de recursos públicos com a contratação pública tem constituído uma preocupação nacional e da UE.
- i.** O sistema da fiscalização prévia das despesas públicas a cargo do TC nasceu na sequência do Plano de Reforma da Contabilidade Pública, em 1881. Desde a sua criação, com diferentes particularidades, o regime do *visto* manteve-se até aos nossos dias.
- j.** A atribuição da função de fiscalização prévia ao TC constitui opção do legislador ordinário.
- k.** A fiscalização prévia abrange contratos (e a sua formação) de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos, que reúnam os critérios estabelecidos na LOPTC e que não estejam isentos.

- l.** O objeto da fiscalização prévia centra-se nas razões em que assenta a decisão de contratar e na verificação do procedimento administrativo legalmente devido; no exame das peças do procedimento; na conformidade dos critérios de adjudicação com os princípios e legislação vigente; na redação do contrato e sua conformidade com a decisão de contratar.
- m.** O TCo decidiu que o *visto* é um requisito de eficácia do ato, que se reporta à produção de efeitos financeiros, e não à sua validade, e no mesmo sentido o STA.
- n.** A entidade a quem o *visto* foi recusado, pode conformar os atos e obrigações contratuais praticados; desenvolver os procedimentos e praticar os atos reputados como necessários à prossecução do interesse público (jurisprudência do Tribunal Central Administrativo Norte).
- o.** A execução contratual até à data da notificação da recusa do *visto* poderá ser paga após esta ocorrer, de acordo com a programação contratualmente estabelecida. A recusa de *visto* consubstancia o não preenchimento duma condição de eficácia do contrato (jurisprudência do TC).
- p.** As despesas pagas ao abrigo do art. 45.º-3 LOPTC não são, na sua totalidade, elegíveis.
- q.** Em caso de recusa de *visto*, o cocontratante lesado tem direito a ser indemnizado apenas pelos danos negativos [dano de confiança (jurisprudência do STA)].
- r.** Elegem-se em torno da discussão da opção legal de fiscalização prévia pelo TC, ou em alternativa, por controlos internos da AP, as seguintes questões e argumentos:
- i.** Refletir se o bom desempenho das tarefas, exige a sua realização por uma instituição de controlo externo, bem como a articulação do conteúdo daquelas com o prestígio do TC;
- ii.** Conjugar o motivo de recusa de *visto* constante do art. 44.º-3/c LOPTC com o art. 5.º-1/c LOPTC, que não prevê, entre os poderes de fiscalização prévia, o *visto* de economicidade;
- iii.** Pesar se os critérios de submissão a *visto*, corresponderão a uma efetiva seletividade;
- iv.** Na prática, o regime vigente do *visto* (nos contratos cuja execução é permitida antes da obtenção do *visto*) poderá não impedir a realização de despesas ilegais;
- v.** Entre os efeitos (não desejados) da fiscalização prévia, está a desresponsabilização de quem atua e a corresponsabilização da Administração;

vi. O movimento de eliminação da fiscalização prévia por Instituições Superiores de Controlo, v.g. nos países da UE e as condicionantes de contexto que Portugal atravessa (crise financeira e ajuda externa).

Capítulo IV - Imposições da União Europeia em matéria de fiscalização prévia da contratação pública

1. INTRODUÇÃO

I. Apresentadas as considerações críticas relativas ao regime vigente do *visto* no domínio dos contratos públicos, com o objetivo de se averiguar até que ponto o legislador português tem alternativas ao modelo existente, importa centrar a atenção nas imposições da UE.

II. A doutrina (por todos, Estorninho, 2012) tem referenciado um fenómeno de *europeização* dos contratos públicos, observável no conjunto de princípios estabelecidos pela primeira vez no Tratado de Roma, e desenvolvidos pela jurisprudência e pela própria legislação da União. Da mencionada *europeização* decorreu também a transposição de diretivas e a própria jurisprudência nacional. Este fenómeno contribuiu para a padronização das regras aplicáveis aos contratos públicos no espaço europeu (Estorninho, 2012).

Por força da coexistência dos dois tradicionais modelos de contratação administrativa no mercado europeu (“contratos administrativos”, correspondentes ao modelo francês e contratos considerados como “de direito privado”, correspondentes ao modelo britânico), o direito da União inicialmente não almejou ser mais que um denominador comum (Estorninho, 2012). No entanto, a evolução tem sido no sentido do seu aprofundamento. Conforme realça Estorninho (2012), na evolução legislativa ocorrida desde os anos 60 até à elaboração das Diretivas de 2004 vigentes, destaca-se o alargamento progressivo do universo de contratos abrangidos, bem como o aprofundamento e codificação das regras.

A contratação pública “É um dos regimes que, no âmbito geral do Direito de Actividade Administrativa, apresenta uma matriz mais fortemente jus-comunitária.” (Martins, 2001, p.1010). Pode falar-se num direito da contratação pública europeu (Figueiredo, 2009a). É mesmo legítimo questionar-se hoje “se não existirá já um verdadeiro Direito Comunitário da contratação pública” (Estorninho, 2012, pp.61-62).

III. Fenómeno semelhante ao descrito na contratação pública é observável no controlo externo das Administrações Públicas. O TC atua em cooperação com os órgãos comunitários competentes e com as instituições homólogas, na defesa da legalidade financeira (Martins, 2001). O TC é “(...) um órgão jurisdicional nacional com expressão funcional europeizada.” (Martins, 2001, p.1013).

Em 1996 a Comissão [Livro verde, 27.11.96, COM (96) 583 final] considerou que o controlo (não se reportando ao momento em que o mesmo devesse ocorrer) no domínio da contratação pública precisaria de ser exercido por órgãos dotados de “uma independência real incontestável” e com “o poder de obrigar os organismos adquirentes a corrigir eventuais erros de carácter processual”. (p.18).

IV. Hoje, para além das Diretivas de 2004, que regulam os contratos públicos, existe um conjunto de regimes diretamente aplicáveis às relações jurídicas administrativas constantes dos regulamentos da União e um conjunto “de decisões da Comissão, livros verdes, comunicações interpretativas, etc., que tornam o direito comunitário um corpo onnipresente no direito da contratação pública” (Oliveira & Oliveira, 2011, p.50). Relevam também as imposições que decorrem dos princípios do direito comunitário para a contratação excluída do regime das Diretivas, e a própria jurisprudência do Tribunal de Justiça.

V. Nesse contexto apresenta-se em seguida uma breve descrição das imposições decorrentes do Memorando de Entendimento celebrado com a Comissão, bem como as correspondentes alterações introduzidas na legislação portuguesa em matéria do controlo da contratação pública. Opta-se por também fazer referência à eliminação das isenções especiais em matéria da contratação pública, uma vez que a mesma provocou alterações no enquadramento das instituições de ensino superior. Apresentam-se igualmente os aspetos ínsitos na proposta de Diretiva sobre contratos públicos, cuja tramitação se encontra em curso, e pondera-se a sua articulação com o regime vigente da fiscalização prévia da contratação pública em Portugal.

2. O MEMORANDO DE ENTENDIMENTO SOBRE AS CONDICIONALIDADES DE POLÍTICA ECONÓMICA

I. Antes de se dedicar atenção ao conteúdo do Memorando de Entendimento expõem-se, de forma breve, os antecedentes e contexto em que ocorreu a sua assinatura.

II. Portugal solicitou oficialmente assistência financeira à UE, aos Estados-Membros da área do euro e ao Fundo Monetário Internacional (FMI) em 07.04.2011, para que estes apoiassem um programa que restabelecesse a confiança e proporcionasse o retorno da economia a um crescimento sustentável e, desse modo, defendesse a estabilidade financeira em Portugal, na área do euro e na UE.

Os Ministros do Eurogrupo e do ECOFIN emitiram um comunicado em 08.04.2011, esclarecendo que o apoio financeiro da UE (mecanismo europeu de estabilização financeira) e da zona euro (facilidade europeia de estabilidade financeira, que também contribuiu para a assistência financeira) estaria condicionado à adoção de um programa de ajustamento económico e financeiro, a ser negociado e posteriormente assinado com as autoridades portuguesas com o envolvimento dos principais partidos políticos.

Em 03.05.2011, foi anunciado que o Governo e a missão conjunta da Comissão, do FMI e do BCE (a “Troika”) chegaram a acordo relativamente a um vasto programa de políticas para três anos (até meados de 2014), a estabelecer num Memorando sobre as Políticas Económicas e Financeiras e num Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades da Política Económica (Memorando de Entendimento).

Nessa sequência, e tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 407/2010 do Conselho, de 11.05.10, a UE concedeu um empréstimo a Portugal, por decisão do Conselho de 30.05.2011, relativa à concessão de assistência financeira da União a Portugal (2011/344/UE), e aprovou o projeto de programa de ajustamento económico e financeiro, preparado pelas autoridades portuguesas.

O Memorando de Entendimento foi celebrado em 17.05.11 entre o Governo e o Banco de Portugal, por uma lado, e Comissão Europeia em representação da UE e dos Estados-Membros, por outro, onde se descrevem as condições gerais de política económica de acordo com o estabelecido na mencionada decisão do Conselho.

III. O Memorando de Entendimento estabeleceu, na parte que aqui importa, a necessidade do Estado português “assegurar auditorias/verificações *ex ante* relativas a contratação pública por entidades nacionais competentes (principalmente o Tribunal de Contas), como

uma ferramenta para evitar e combater a prática de adjudicações ilegais de obras/serviços adicionais e aumentar a transparência.” (7.27).

IV. A referida medida foi, nesse seguimento, executada por via legislativa, mediante publicação da 7.^a alteração à LOPTC (L 61/11 de 07.12), que estabeleceu:

- A extensão do âmbito subjetivo da fiscalização prévia, v.g. ao SPE e associações públicas relativamente a contratos de valor igual ou superior a €5 milhões (no que diz respeito ao SPE aguarda-se por regulamentação, relativa à declaração de suficiência orçamental, que substituirá a declaração de cabimento orçamental – cf. art. 5.º-4 LOPTC e entrevista Presidente do TC, Cap.VI, 2);

- A extensão do âmbito objetivo da fiscalização prévia a modificações objetivas a contratos visados que impliquem um agravamento dos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras independentemente do valor; e a modificações objetivas a contratos não visados que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras em valor superior a €350.000;

- A paralisação integral dos efeitos dos contratos de valor superior a €950.000 (salvo ajuste direto por urgência imperiosa) até obtenção do *visto*;

- A isenção da fiscalização prévia dos contratos que no âmbito de empreitadas de obras públicas já visadas, titulem a execução de trabalhos a mais ou do suprimento de erros e omissões (ficam sujeitos apenas a fiscalização concomitante ou sucessiva);

- A possibilidade de aplicação de multas por parte do TC em caso de violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública e o agravamento dos limites - mínimo e máximo - das multas (cf. 7.26. Memorando de Entendimento).

V. A L 2/12 06.01, procedeu à 8.^a alteração à LOPTC, estabelecendo que as entidades a que se refere o art. 2.º-2/a/b/c LOPTC estão sujeitas à regra geral da fiscalização prévia prevista no art. 48.º LOPTC (€350.000) se, em simultâneo, se enquadrarem na parte final do art. 5.º-1/c LOPTC, apenas beneficiando do limiar mais elevado de €5 milhões, as entidades que não se enquadrem simultaneamente naquele.

O reforço do sistema de controlo existente para que aponta o Memorando de Entendimento corresponde a uma preocupação que havia sido manifestada pelo TC no Ac. 12/2010, de 26.03.2010, onde referiu que os grandes investimentos deveriam ser submetidos à fiscalização prévia sob a forma de minutas de contratos, antes da produção dos respetivos

efeitos, de modo a prevenir a assunção de relevantes compromissos financeiros relativamente a contratos cujo *visto* pudesse vir a ser recusado.

Pretendeu-se por um lado, prevenir o gasto ilegal de fundos públicos em contratos, e por outro, garantir o respetivo controlo por uma Instituição Superior de Controlo, cuja intervenção, dir-se-á, transmite credibilidade e confiança junto dos cidadãos e comunidade internacional (Martins, 2010). A alteração em causa, ao alargar o âmbito (subjeto e objetivo) da fiscalização prévia, inverte o sentido para que apontaram as alterações legislativas anteriores [redução progressiva do referido regime (cf. Cap.III, 2.1, supra; Anexo VI e Parecer PGR 65/98)], parecendo ir ao arrepio da tendência dos países da UE e da opção dos países com administrações financeiras consolidadas (cf. Cap.II, 3.).

VI. O Memorando de Entendimento estabeleceu também (7.23) a eliminação de todas as isenções especiais, permanentes ou temporárias, que permitiam a adjudicação direta de contratos de montante inferior aos limites estabelecidos nas Diretivas comunitárias em matéria de contratos públicos, a fim de assegurar o pleno cumprimento dos princípios do TFUE. Nessa sequência o DL 149/12 de 12.07 revogou o art. 5.º-3 CCP, que previa, entre outras, a exclusão da parte II do CCP (procedimentos de contratação) às IES e laboratórios do Estado, exclusivamente no âmbito da respetiva atividade científica e tecnológica.

VII. A 6.ª atualização ao Memorando de Entendimento de 20.12.2012 (à semelhança do que havia instituído na 4.ª e 5.ª atualizações) estabeleceu o compromisso (7.10.) de o Governo apresentar um relatório de avaliação da eficácia e do impacto das alterações ao CCP e do reforço das competências do TC em matéria de fiscalização dos contratos públicos, até ao final do 1.º trimestre de 2013. O referido relatório não foi, até à data em que se escreve, divulgado.

3. A PROPOSTA DE DIRETIVA SOBRE CONTRATOS PÚBLICOS

I. Para melhor se compreender a proposta de Diretiva sobre contratos públicos que em seguida se apresenta, considera-se útil trazer à colação o conceito de diretiva, e indicar as principais implicações que dela decorrem para os respetivos Estados.

II. As diretivas têm por destinatários os Estados-Membros. Fixam-lhes os resultados a alcançar, deixando-lhes liberdade quanto à forma e meios (art. 288.º, para. 3, TFUE). Há no entanto, “(...) diretivas de tal forma *detalhadas* que *praticamente eliminam a liberdade dos Estados-membros quanto aos meios* de transposição desse ato da União.” (Pais, 2013, para. 40, 1., IV.). Quadros (2013), refere a propósito que, com a inclusão do princípio da subsidiariedade pelo Tratado de Maastricht, a prática da elaboração das “diretivas de pormenor” foi sucessivamente abandonada.

As diretivas carecem de transposição (através de lei ou decreto-lei ou decreto legislativo regional – art. 112.º-8-4 CRP) para a legislação nacional (sempre que a legislação nacional vigente não esteja já conforme, pois se estiver, os Estados só terão de comunicá-la à Comissão – Ac. TJUE, proc. 131/88, 28.02.1991).

Caso o Estado destinatário não transponha a diretiva no prazo estabelecido para o efeito, incorre em incumprimento. Os particulares têm nessa eventualidade, ainda assim, a possibilidade de invocar as respetivas disposições (desde que incondicionais e precisas) contra o Estado inadimplente perante um tribunal nacional (efeito direto vertical das diretivas) – cf. Ac. TJUE, proc. 41/74, 04.12.1974.

III. Efetuado o enquadramento que antecede, importa reter a atenção na proposta de Diretiva relativa aos contratos públicos. Esta destina-se a substituir parte do regime normativo fundamental da UE em matéria de contratos públicos: a Diretiva 2004/18/CE. O processo legislativo em causa é o ordinário (art. 294.º TFUE), desencadeado sob proposta da Comissão, carecendo de aprovação do Parlamento Europeu e do Conselho (codecisão).

A aprovação da referida proposta de Diretiva, cujo procedimento se encontra em curso, terá, por força do que se deixou exposto, implicações na legislação nacional. Segue-se uma breve referência ao seu teor, que se cinge aos aspetos que poderão ter impacto no regime nacional da fiscalização prévia da contratação pública vigente.

3.1. A PROPOSTA DA COMISSÃO

I. A proposta de Diretiva partiu da Comissão. Aponta ter como propósito, designadamente, aplicar a estratégia da Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo [COM (2010) 2020] e aplicar o Ato para o Mercado Único [COM (2011) 206], em especial a sua 12.^a ação-chave “Quadro normativo no domínio dos contratos públicos revisto e modernizado”. (p.19).

Com o intento de conseguir uma aplicação eficiente e uniforme da legislação da UE, a proposta no título IV “*governance*” [traduzida na versão portuguesa para “governança”, que corresponde ao conceito de “governância” (Aragão, 2005), i.e. bom governo e novas formas de prossecução do interesse público – Pereira & Franco, 2012] prevê no essencial, três aspetos inovadores: a criação de um organismo nacional de fiscalização (ONF); a criação de centro(s) de conhecimento e o estabelecimento de cooperação administrativa.

II. Prevê que os Estados-Membros nomeiem um único organismo (ONF) independente (e comuniquem a respetiva designação à Comissão), responsável pelo acompanhamento e controlo dos contratos públicos, fiscalizando e coordenando as respetivas atividades de execução. Pretende-se que a entidade em causa obtenha uma visão global das principais dificuldades; encontre soluções para os problemas fundamentais e que esteja em condições de reportar informação em tempo útil sobre o funcionamento e fragilidades da legislação e das práticas nacionais, tendo em vista a melhoria dos procedimentos de adjudicação.

A Diretiva vigente (2004/18/CE) prevê (apenas) no art. 81.º (2.º para.) a possibilidade dos Estados-Membros designarem ou estabelecerem um órgão independente, tendo em vista garantir a aplicação da Diretiva. Trata-se de preceito diverso do constante na proposta.

O art. 84.º-3 com epígrafe “fiscalização pública” atribui ao ONF um conjunto de funções (em detalhe no Anexo X), no domínio dos contratos públicos que passam pela observância da aplicação das regras de adjudicação pelas autoridades adjudicantes; pela prestação de aconselhamento jurídico às autoridades adjudicantes; pela emissão de pareceres e orientações de interesse geral relacionados com a interpretação e aplicação das regras de adjudicação; pela implementação de planos que permitam prevenir, detetar e comunicar casos de fraude, corrupção, e outras desconformidades graves; pela denúncia às instituições nacionais competentes, de desconformidades detetadas e problemas sistémicos; pela análise de queixas de cidadãos e empresas sobre a aplicação das regras de adjudicação; pela observância das decisões tomadas pelos Tribunais e autoridades nacionais na sequência de decisão proferida pelo TJUE, bem como pela possibilidade de

recorrer ao tribunal competente, nos termos do direito nacional, para interposição de recursos contra as decisões das autoridades adjudicantes, relativamente a violações detetadas no decurso da sua atividade de acompanhamento e de aconselhamento jurídico.

O art. 84.º determina também:

- Que todas as autoridades adjudicantes [entendendo-se com tal todas as autoridades estatais, regionais ou locais, organismos de direito público e associações formadas por uma ou mais dessas autoridades ou organismos de direito público (1) art. 2.º] estão sujeitas a essa fiscalização;
- A organização das autoridades competentes envolvidas deve ser efetuada de modo a evitar-se conflitos de interesses. O sistema de fiscalização pública deve caracterizar-se pela transparência, devendo para o efeito ser publicitadas as orientações e os pareceres, bem como um relatório anual ilustrativo da implementação e aplicação das regras constantes da (proposta) Diretiva.

O ONF atua como ponto de contacto com a Comissão, comunicando-lhe qualquer violação da Diretiva (proposta) nos procedimentos de adjudicação de contratos direta ou indiretamente financiados pela UE (art. 84.º-4).

As autoridades adjudicantes comunicam ao ONF o texto completo de todos os contratos públicos de fornecimentos ou serviços de valor superior a €1 milhão e de todos os contratos públicos de empreitada de obras de valor superior a €10 milhões (art. 84.º-6). O ONF garante, mediante pedido por escrito, o acesso livre, gratuito, direto e completo (sem prejuízo de poder ser parcialmente vedado o acesso, v.g. por motivo de interesse público) ao texto dos referidos contratos no prazo de 45 dias (art. 84.º-7).

O art. 86.º estabelece regras relativas ao reporte de informação a efetuar (pelo ONF) à Comissão, distintas das ínsitas na Diretiva vigente (2004/18/CE), desde logo porque esta não determina a entidade responsável pelo reporte (cf. arts. 75.º, 76.º e 79.º).

III. Para além da referida fiscalização pública, a Diretiva (proposta) prevê também um apoio profissional e independente (centros de conhecimento) a prestar (art. 87.º):

- Às autoridades adjudicantes - Os Estados-Membros disponibilizam estruturas de apoio técnico para lhes prestar aconselhamento, orientação e assistência jurídicos e económicos na preparação e execução dos procedimentos de adjudicação de contratos. Os Estados-Membros asseguram também que cada autoridade adjudicante possa obter assistência e aconselhamento especializados em questões específicas (n.º 1);

- Às empresas, em especial às PME - Pretende-se que a assistência a prestar facilite a correta compreensão da Diretiva e disponibilize informação necessária à participação em procedimentos noutro Estado-Membro (devendo no mínimo incluir requisitos administrativos e obrigações relacionadas com recurso a meios eletrónicos noutros Estados-Membros) e garantir o fácil acesso às informações pertinentes, v.g. legislação em matéria fiscal, social e laboral.

Para implementação dos referidos centros de conhecimento, os Estados-Membros podem nomear um único organismo ou vários organismos ou estruturas administrativas, caso em que deverão assegurar uma coordenação adequada entre os mesmos (n.º 4).

IV. O art. 88.º da Diretiva (proposta) estabelece a cooperação administrativa entre Estados-Membros, tendo em vista garantir o intercâmbio de informações. Para o efeito, os Estados-Membros designam um ou mais pontos de contacto, sendo o ONF responsável pela respetiva coordenação (art 88.º-3).

O ONF designado funcionará assim como ponto de contacto preferencial com os serviços da Comissão para efeitos de recolha de dados, troca de informações e seguimento da aplicação da legislação da UE em matéria de contratos públicos.

V. O teor dos arts. 87.º e 88.º é inovador, não tendo paralelo com nenhuma disposição da Diretiva vigente.

O art. 92.º-1 determina que os Estados-Membros deverão assegurar a entrada em vigor das disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva, até 30.06.2014 e comunicar de imediato à Comissão o texto das referidas disposições. O art. 93.º estabelece a revogação da Diretiva 2004/18/CE, com efeitos à referida data.

A proposta da Comissão foi remetida ao Conselho e ao Parlamento Europeu para apreciação.

3.2. O TEXTO DE COMPROMISSO DA PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA

I. Pese embora o Conselho apenas tenha de aprovar ou não aprovar a posição que o Parlamento Europeu lhe vier a transmitir em 1.ª leitura, na perspetiva de encontrar um acordo, a presidência do Conselho, em documento de 11.05.12 atinente à proposta de

Diretiva, baseando-se nos debates do grupo, no ponto 2. (governança) sugere que ao invés de se criar um organismo nacional de fiscalização em cada Estado-Membro, como prevê a proposta da Comissão, as regras para uma melhor governança se fixem antes nas tarefas de acompanhamento, apresentação de relatórios e orientação, ficando ao critério dos Estados-Membros as questões da organização administrativa.

II. Nessa sequência a presidência do Conselho apresentou, em 30.11.12 um texto de compromisso diverso da proposta inicial apresentada pela Comissão, contendo na parte aqui em apreço, sumariamente o seguinte teor:

- Os Estados devem permanecer livres para decidir como e por quem a monitorização da contratação pública deve ser levada em prática. Nessa medida devem também permanecer livres para decidir se o controlo deve ser efetuado com base numa amostra *ex post* ou num controlo sistemático efetuado *ex ante* relativo aos procedimentos de compras públicas cobertos pela Diretiva;
- Não tem necessariamente de ser dada a quem realiza a monitorização, uma posição independente face aos Tribunais;
- Melhorar as orientações e assistência a prestar às autoridades contratantes e operadores económicos, poderá contribuir para melhorar o conhecimento, a segurança jurídica e a profissionalização das práticas de aquisição, sempre que se afigure necessário melhorar a correta aplicação das regras;
- As orientações devem poder cobrir todas as matérias relevantes para as compras públicas, tais como planeamento na aquisição, organização de procedimentos, escolha de técnicas e instrumentos de boas práticas na condução dos procedimentos de aquisição;
- No que diz respeito a aspetos legais, as orientações não devem necessariamente corresponder a uma completa análise jurídica das questões, podendo ser limitada a uma indicação geral dos elementos que devem ser tomados em consideração na posterior análise detalhada das questões, v.g., apontando a jurisprudência relevante, notas de orientação ou outras fontes que tenham examinado a questão jurídica em causa;
- Propõe também que seja dada a possibilidade a cidadãos que tenham um interesse legítimo em determinado procedimento de contratação pública de indicarem possíveis violações da Diretiva perante uma autoridade ou estrutura competente, sem que necessitem de ir a Tribunal.

- Considera que para não se duplicarem autoridades ou estruturas existentes, os Estados-Membros devem prever o recurso a autoridades ou estruturas gerais de supervisão, órgãos de supervisão setorial, autoridades de fiscalização municipal, autoridades de concorrência, provedor de justiça, ou autoridades nacionais de auditoria.

III. Em comunicado de imprensa de 10-11 de dez.2012 o Conselho refere que em matéria de governação a proposta de Diretiva “contém requisitos para os Estados-Membros no sentido de acompanharem e informarem sobre as atividades em matéria de contratos públicos a fim de melhorar a eficácia e a aplicação uniforme do direito da UE neste domínio.” (p.12).

3.3. O RELATÓRIO DO PARLAMENTO EUROPEU

I. Na sequência da proposta apresentada pela Comissão, colhidos os pareceres das demais comissões especializadas do Parlamento Europeu, este elaborou relatório de 11.01.2013 (a submeter à apreciação do respetivo plenário em 09.12.2013, para tomada de posição em 1.^a leitura) sobre a proposta de Diretiva, com projeto de resolução legislativa.

II. Propõe, em suma, as seguintes alterações à proposta da Comissão:

- A eliminação dos preceitos que preveem a criação do ONF, por considerar que este é contrário ao princípio da subsidiariedade, aumentaria a carga administrativa que pesa sobre os Estados-Membros e redundaria na realização de encargos administrativos desnecessários. Advoga que cabe aos Estados-Membros decidir as atividades a realizar para assegurar a correta aplicação da Diretiva e organizar a sua administração interna, podendo decidir criar um organismo de fiscalização sem regulamentação europeia.

O relator assume na exposição de motivos que considera importante que cada Estado-Membro tenha uma autoridade responsável pelo bom funcionamento dos contratos públicos, considerando indesejável a realização de encargos administrativos adicionais, entendendo que os Estados-Membros que já disponham de uma autoridade devem conferir-lhe novas responsabilidades.

- Substitui as funções de aconselhamento, orientação e assistência jurídica às entidades adjudicantes pela prestação de informações da mesma natureza. Troca também a possibilidade de cada entidade adjudicante poder obter em particular, aconselhamento especializado em questões específicas, pela obtenção de informação técnica, aditando a título exemplificativo, que a mesma poderá dizer respeito aos critérios de adjudicação, aos motivos de exclusão das propostas e à subcontratação.

- A eliminação da previsão de assistência às empresas, bem como a eliminação da criação de organismo(s) ou estrutura(s) administrativa(s) para prestação da assistência às autoridades adjudicantes e empresas.

III. A posição que o Parlamento Europeu vier a estabelecer em 1.^a leitura será transmitida ao Conselho (art. 294.^o-3 TFUE), o qual poderá aprovar ou não a posição do Parlamento Europeu (art. 294.^o-4-5 TFUE), seguindo-se os demais termos do processo legislativo.

3.4. A PROPOSTA DE DIRETIVA E O REGIME NACIONAL DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

I. Embora se desconheça nesta data o texto que irá efetivamente ser aprovado, a eventual entrada em vigor e subsequente transposição dos referidos preceitos da proposta de Diretiva em causa para o ordenamento jurídico português, implicará a reorganização e aperfeiçoamento dos mecanismos e estruturas existentes.

Cláudia Viana manifestou (Jornal de Negócios, 2012) defender a criação (voluntária) em Portugal de uma autoridade nacional independente, responsável pelo acompanhamento e controlo dos contratos públicos, dotada de competências que permitam práticas mais transparentes e que contribua para o bom funcionamento do mercado e boa gestão dos dinheiros públicos.

Atualmente o Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P. (InCI,I.P.), tutelado pelo Ministério da Economia (art. 5.^o-1/e, DL 126-C/11 de 29.12), constitui o organismo nacional com atribuições no domínio da contratação pública, competindo-lhe designadamente, dar parecer sobre projetos de transposição de diretivas europeias relativas a contratos públicos e assegurar a representação nacional, em matéria de contratos públicos, junto das instâncias europeias e internacionais relevantes (art. 3.^o-3/b/c, DL 158/12 de 23.07).

A alteração introduzida ao art. 16.^o da L Orgânica do XIX Governo Constitucional pelo DL 119/13 de 21.08 atribuiu (expressamente) ao Ministério da Economia a “regulação dos contratos públicos” (n.^o 1).

II. Tendo em conta o teor da proposta de Diretiva que se deixou exposto supra, importa refletir se a mesma terá implicações no regime nacional da fiscalização prévia da contratação pública vigente. O ONF proposto pela Comissão tem natureza não jurisdicional (atendendo às suas funções – cf. art. 84.^o-3 proposta Diretiva), o que impede que Portugal pudesse designar o TC para assumir semelhante organismo.

No que diz respeito às funções atribuídas ao ONF (cf. Anexo X), as mesmas incluem a verificação da legalidade procedimental da contratação pública, competência hoje atribuída ao TC em matéria de fiscalização prévia. A natureza desta competência, embora divida a doutrina, conforme se explicitou (Cap.III.,1.), de acordo com a jurisprudência do STA, tem natureza jurisdicional.

Do conjunto das funções atribuídas ao ONF resulta que o acompanhamento por parte do referido organismo, por um lado, pode ser efetuado antes mesmo da celebração dos contratos (possibilita em tese, uma efetiva prevenção no cometimento de ilegalidades), e por outro, integra funções como as de aconselhamento jurídico e emissão de pareceres e orientações de carácter geral, congregando numa única entidade o poder de fixar e comunicar a interpretação das regras e de fiscalizar o seu cumprimento (o que admite maior segurança e certeza jurídicas). Interessante será verificar a articulação da atuação deste organismo com a dos Tribunais, tendo em conta, em particular, que muitas das matérias relativas à contratação pública não têm ainda posição sedimentada na jurisprudência nacional.

O ONF não dispõe de poderes que permitam fiscalizar a regularidade financeira dos contratos (regularidade que, em todo o caso, a lei impõe), podendo ainda assim dar notícia às autoridades de auditoria, de desconformidades detetadas. Aquela tarefa como se viu, também está integrada nos poderes de fiscalização prévia do TC. Trata-se de aspeto de substancial importância, mormente atentas as preocupações de ordem financeira que acometem Portugal. Em todo o caso, neste cenário poderá justificar-se refletir (v.g., numa perspetiva custo/benefício) sobre a pertinência do TC dispor de poderes parcialmente coincidentes com os do ONF.

Outro aspeto que importa ter em conta diz respeito à ausência de poderes sancionatórios por parte do ONF, o que lhe retira o efeito dissuasor que dispõe a fiscalização prévia do TC.

Afigura-se assim que embora o mencionado organismo de fiscalização não disponha de natureza e poderes coincidentes com os que dispõe o TC em matéria de fiscalização prévia (e portanto a existência de ambos não seja incompatível), a eventual necessidade da criação daquele, previsivelmente motivará a reflexão do regime da fiscalização prévia nacional, dada a referida coincidência parcial de funções. A tomada de posição da Presidência do Conselho da UE e do Parlamento Europeu, parecem precisamente espelhar a preocupação da Diretiva a aprovar, não forçar, quer a criação de novos organismos, quer a introdução de alterações profundas nos regimes de controlo nacionais instituídos.

Retomar-se-á no Capítulo VII o presente tema, quando se refletir a evolução do regime da fiscalização prévia da contratação pública, num futuro próximo em Portugal.

III. Apresentadas as imposições da UE conexas com o regime da fiscalização prévia, o Capítulo subsequente irá ocupar-se do estudo de caso do regime das instituições de ensino superior de direito público.

4. SÍNTESE CONCLUSIVA

Do que no presente Capítulo se expôs, resulta que:

- a. Quer a contratação pública, quer o controlo externo das Administrações públicas estão sujeitas a um fenómeno de *europização*, que propicia que o respetivo regime aplicável seja fortemente ditado por regras da União.
- b. Portugal assumiu no Memorando de Entendimento, o compromisso de assegurar auditorias/verificações *ex ante* relativas a contratação pública principalmente pelo TC, como uma ferramenta para evitar e combater a prática de adjudicações ilegais de obras/serviços adicionais e aumentar a transparência (7.27).
- c. A referida medida foi, nesse seguimento, executada por via legislativa (L 61/11 de 07.12), tendo-se traduzido num alargamento do âmbito objetivo e subjetivo da fiscalização prévia, que inverte o sentido da redução progressiva do referido regime para que apontaram as alterações legislativas anteriores, parecendo ir ao arrepio da tendência dos países da UE e da opção dos países com administrações financeiras consolidadas.
- d. O Memorando de Entendimento estabeleceu também (7.23) a eliminação de todas as isenções especiais, que permitiam a adjudicação direta de contratos de montante inferior aos limites estabelecidos nas Diretivas. Nessa sequência o DL 149/12 revogou o art. 5.º-3 CCP, que previa, entre outras, a exclusão da parte II do CCP às IES, exclusivamente no âmbito da respetiva atividade científica e tecnológica.
- e. A proposta de Diretiva sobre contratos públicos em curso destina-se a substituir a Diretiva 2004/18/CE, que constitui parte do regime normativo fundamental da UE nessa matéria.
- f. Com o intento de conseguir uma aplicação eficiente e uniforme da legislação da UE, a proposta prevê no essencial três aspetos inovadores: a criação de um ONF; a criação de centro(s) de conhecimento e o estabelecimento de cooperação administrativa.
- g. A Presidência do Conselho da UE no texto de compromisso que apresentou e o Parlamento Europeu, no relatório que elaborou, propõem alterações à proposta da Comissão nos aspetos referidos, v.g., propõem ambos a eliminação do ONF.
- h. A posição que o Parlamento Europeu vier a estabelecer em 1.ª leitura (agendada para 09.12.2013) será transmitida ao Conselho, o qual poderá aprovar ou não a posição do Parlamento Europeu, seguindo-se os demais termos do respetivo processo legislativo.

i. Embora se desconheça nesta data o texto que irá efetivamente ser aprovado, a eventual entrada em vigor e subsequente transposição dos preceitos em apreço da proposta de Diretiva para o ordenamento jurídico português, implicará a reorganização e aperfeiçoamento dos mecanismos e estruturas existentes.

j. O ONF proposto pela Comissão (atendendo às suas funções – cf. art. 84.º-3 proposta Diretiva) tem natureza não jurisdicional, o que impede que Portugal pudesse designar o TC para assumir semelhante organismo.

l. As funções atribuídas ao ONF incluem a verificação prévia da legalidade procedimental da contratação pública, competência hoje atribuída ao TC em matéria de fiscalização prévia. A natureza desta competência do TC, embora divida a doutrina, de acordo com a jurisprudência do STA, tem natureza jurisdicional.

m. Do conjunto das funções atribuídas ao ONF resulta que o acompanhamento pode ser efetuado antes da celebração dos contratos (possibilita em tese, uma efetiva prevenção no cometimento de ilegalidades) e congrega numa única entidade o poder de fixar e comunicar a interpretação das regras e de fiscalizar o seu cumprimento (o que admite maior segurança e certeza jurídicas).

n. Interessante será verificar a articulação da atuação do ONF com a dos Tribunais, tendo em conta, em particular, que muitas das matérias relativas à contratação pública não têm ainda posição sedimentada na jurisprudência nacional.

o. O ONF não dispõe de poderes que permitam fiscalizar a regularidade financeira dos contratos (podendo, ainda assim, dar notícia às autoridades de auditoria, de desconformidades detetadas). Essa tarefa também está integrada nos poderes de fiscalização prévia do TC. Em todo o caso, neste cenário poderá justificar-se refletir (v.g., numa perspetiva custo/benefício) sobre a pertinência do TC dispor de poderes parcialmente coincidentes com os do ONF (risco de duplicação e desperdícios).

p. O ONF não detém poderes sancionatórios, o que lhe retira o efeito dissuasor que dispõe a fiscalização prévia do TC.

q. Embora o mencionado organismo de fiscalização não disponha de natureza e poderes coincidentes com os que dispõe o TC em matéria de fiscalização prévia (e portanto a existência de ambos não seja incompatível), antevê-se que a eventual necessidade da criação daquele, motive a reflexão da fiscalização prévia nacional.

B - O caso das instituições de ensino superior de direito público em especial

Capítulo V – Enquadramento da fiscalização prévia da contratação pública pelo Tribunal de Contas no contexto das instituições de ensino superior de direito público

1. INTRODUÇÃO

I. O objeto do presente estudo versa, no essencial, o estudo de caso das IES. Para uma primeira aproximação ao respetivo regime, apresenta-se em traços gerais, o seu enquadramento constitucional e legal.

II. Constitui tarefa fundamental do Estado assegurar o ensino e a valorização permanente (art. 9.º/f CRP). O ensino público é não confessional (art. 43.º CRP). O art. 74.º-1 CRP determina que todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar. O art. 74.º-2/d CRP determina que na realização da política de ensino incumbe ao Estado garantir a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística.

O regime de acesso às IES garante a igualdade de oportunidades e a democratização do sistema de ensino, devendo ter em conta as necessidades de quadros qualificados e a elevação do nível educativo, cultural e científico do país (art. 76.º-1 CRP).

III. O art. 76.º-2 CRP consagra que as universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino. Decorre do referido regime autónómico que as IES não podem pertencer à administração direta do Estado [que é “exercida por serviços e organismos subjectiva ou organicamente integrados na pessoa colectiva Estado, sob a direcção hierárquica do Governo” (Moreira, 2001)].

IV. O atual Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), aprovado pela L 62/2007 de 10.09 regula “designadamente a sua constituição, atribuições e organização, o funcionamento e competência dos seus órgãos e, ainda, a tutela e fiscalização pública do Estado sobre as mesmas, no quadro da sua autonomia.” (art. 1.º-1).

O RJIES conformou no seu art. 11.º a autonomia das IES face ao Estado (de forma unitária para as instituições de ensino superior públicas), que se traduz numa autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, disciplinar, administrativa, financeira e patrimonial. A referida autonomia não preclude a tutela (art. 11.º-5 RJIES), estando as IES sujeitas a um controlo interno efetuado pelo fiscal único (art. 117.º RJIES); à obrigatoriedade de promover auditorias externas por si contratadas (art. 118.º RJIES); bem como aos poderes de fiscalização e tutela (arts. 148.º a 150.º RJIES).

V. Não existe poder de superintendência [que se traduz num poder de orientação - não num poder de direção, nem de controlo (Amaral, 2010). Cf. art. 199.º/d CRP] do Governo sobre as IES (Sousa, 1999; Canotilho & Moreira, 2007; Miranda & Medeiros, 2010), dado que a lei não lhe confere esses poderes (nem parece que pudesse fazê-lo, pois o exercício dos poderes de orientação são incompatíveis com as autonomias constitucionalmente garantidas – Otero, 1993), e a superintendência não se presume (Amaral, 2010).

VI. As IES [instituições de ensino universitário (universidades; institutos universitários e outras instituições de ensino universitário) e instituições de ensino politécnico (institutos politécnicos e outras instituições de ensino politécnico) – arts. 5.º, 6.º e 7.º RJIES] são pessoas coletivas de direito público (art. 9.º-1 RJIES), sendo-lhes subsidiariamente aplicável a lei-quadro dos institutos públicos [LQIP (art. 9.º-2 RJIES)]. O art. 48.º-1/a LQIP (L 3/2004 de 15.01) estabelece que as IES gozam de regime especial, com derrogação do regime comum na estrita medida necessária à sua especificidade.

No âmbito da respetiva gestão pública (Amaral, 2010) as IES estão assim sujeitas ao direito administrativo. É-lhes aplicável designadamente, o regime geral de responsabilização por atos de gestão pública, assim como aos seus órgãos, dirigentes e trabalhadores [v.g., responsabilidade civil extracontratual (L 67/2007 de 31.12) e responsabilidade financeira (arts. 57.º e ss. LOPTC)].

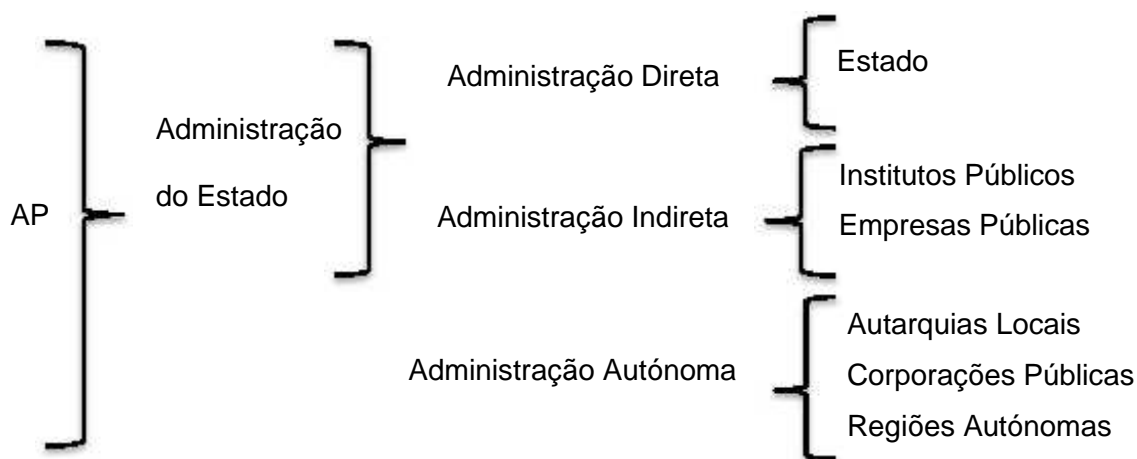
VII. Por força do que se deixou exposto, e tendo em vista enquadrar a aplicação das regras da fiscalização prévia da contratação pública pelo TC às IES, no contexto da autonomia destas, o presente Capítulo desenvolverá os aspetos a que antes se fez referência, versando sucessivamente sobre o enquadramento das IES na organização da AP; a autonomia das IES; o seu controlo interno, bem como a sua sujeição às regras da contratação pública e à fiscalização prévia do TC. Far-se-á também referência à proposta de lei de alteração ao RJIES, que se encontra em curso, que se cingirá aos aspetos com atinência às matérias abordadas. O Capítulo será fechado com uma síntese das particularidades das IES.

2. ENQUADRAMENTO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR NA ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

I. Do art. 199.º d CRP decorre a existência de administração direta, indireta e autónoma na AP. Para melhor enquadrar as divergências doutrinárias que se explanarão em seguida, apresenta-se esquematicamente a classificação tradicional de organização na AP.

Figura 2 - Tipologia organizatória tradicional - Administração Pública



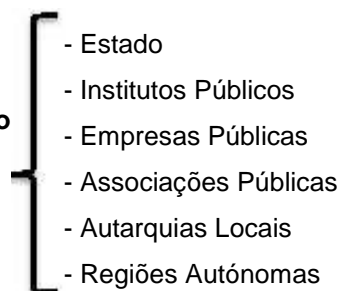
Fontes: Adaptado, Moreira (2003) e Amaral (2010).

II. A administração direta é exercida por serviços integrados na pessoa coletiva Estado e a indireta realiza fins do Estado, por pessoas coletivas públicas distintas do Estado (Amaral, 2010). A administração autónoma prossegue “interesses próprios de comunidades infranacionais, dotadas de autogoverno e auto-administração” (Miranda, 2006, p.732).

III. Amaral (2010) identifica as seguintes categorias de pessoas coletivas públicas:

Figura 3 - Categorias de pessoas coletivas públicas no direito português

Fonte: Adaptado, Amaral (2010).



IV. No que diz respeito ao enquadramento das IES, o CRUP já em 1996 (Repensar o Ensino Superior II) referia a necessidade de se clarificar a natureza jurídica das universidades públicas (advogando a sua integração na administração autónoma do Estado).

A pretendida clarificação não foi efetuada pelo legislador até à presente data. O enquadramento das IES na organização da AP (saber se se integram na administração indireta ou na autónoma) tem relevância prática, designadamente para efeitos de enquadramento das IES nos inúmeros diplomas que estabelecem o seu âmbito de aplicação por referência àquelas. Assim sucedeu no DL 37/2007 de 19.02, que procedeu, designadamente, à definição do Sistema Nacional de Compras Públicas (Sistema de Compras), cujo enquadramento relevou no âmbito da fiscalização prévia do TC, a propósito da vinculação das IES ao Sistema de Compras (Cap.VI, 5.). Refira-se também o enquadramento das IES na L 24/2012 de 09.07 [aprovou a lei-quadro das fundações (LQF)], o qual releva para efeitos de determinação da entidade competente para autorizar a sua participação em fundações privadas.

O controvertido enquadramento das IES na organização da AP está intimamente relacionado com o regime da autonomia das IES consagrado na Constituição e na lei, que se aflorou na introdução supra e se abordará com mais detalhe adiante.

Efetuadas as considerações expostas, dedica-se em seguida a atenção ao tratamento dado pela doutrina à questão do enquadramento das IES na AP.

2.2. POSIÇÕES DOUTRINÁRIAS


I. As IES estão integradas na AP, embora o seu enquadramento, por não se encontrar tipificado na lei, seja objeto de discussão doutrinária. No essencial podem referir-se duas correntes. Uma delas preconiza a integração das IES na administração autónoma (Sousa 1999; Coutinho, 2004; Miranda & Medeiros, 2010). Esta é aquela que “prossegue interesses públicos próprios das pessoas que a constituem e por isso se dirige a si mesma, definindo com independência a orientação das suas atividades, sem sujeição a hierarquia ou a superintendência do Governo.” (Amaral, 2010, p.420).

II. Outra corrente advoga a integração das IES na administração indireta (Caetano, 1997; Parecer da PGR 74/2002; Amaral, 2010), i.e. na “administração de interesses estaduais, ou seja, de interesses da comunidade nacional confiados ao Estado” (Miranda, 2006, p.732), entregues “a entidades distintas dele, por ele criadas, sob a sua orientação.” (Moreira, 2003,

p.110). Amaral (2010) define do ponto de vista objetivo a administração estadual indireta, como “a atividade administrativa do Estado, realizada para a prossecução dos fins deste, por entidades públicas dotadas de personalidade jurídica própria e de autonomia administrativa ou administrativa e financeira. (p.349). Do ponto de vista orgânico “define-se como o conjunto das entidades públicas que desenvolvem, com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa, ou administrativa e financeira, uma actividade administrativa destinada à realização de fins do Estado.” (p.350).

III. Amaral (2010) integra na Administração indireta as seguintes espécies de institutos públicos:

Figura 4 - Espécies de institutos públicos - Amaral (2010)


- 
- Serviços Personalizados
 - Fundações Públicas
 - Estabelecimentos Públicos (Universidades)

Fonte: A citada.

O referido autor integra as universidades nos estabelecimentos públicos, definindo-os como “institutos públicos de carácter cultural ou social, organizados como serviços abertos ao público, e destinados a efectuar prestações individuais à generalidade dos cidadãos que deles careçam.” (op.cit., p.371). Entende que as IES têm uma forma de funcionamento interno de índole corporativa distinta do seu substrato. Conclui por isso que as universidades públicas são “uma modalidade particular de institutos públicos estaduais, caracterizados pelo seu funcionamento participado e por um elevado grau de autonomia garantido constitucionalmente.” (Amaral, 2010, p.448).

IV. Caetano (1997) concebe as IES como institutos públicos na espécie de serviços personalizados do Estado.

Figura 5 - Espécies de institutos públicos - Caetano (1997)

- 
- Serviços Personalizados (Universidades)
 - Fundações Públicas
 - Empresas públicas

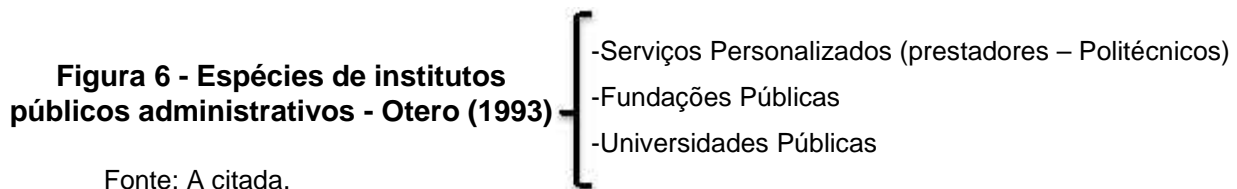
Fonte: A citada.

A Lei de Bases da Contabilidade Pública [LBCP (L 8/90 20.02)] e a RAFE (art. 43.º) estabelecem a aplicação das normas relativas à autonomia administrativa e financeira aos institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados do Estado. Durante muito tempo esta expressão foi utilizada como sinónimo de institutos públicos (Amaral, 2010). Hoje entende-se que “são serviços a quem a lei dá personalidade jurídica e autonomia para poderem funcionar como se fossem verdadeiras instituições independentes.

Não o são todavia: (...) são verdadeiramente departamentos do tipo “direcção-geral”, aos quais a lei dá personalidade jurídica e autonomia só para que possam desempenhar melhor as suas funções.” (Amaral, 2010, p.366).

V. Caupers (2009) considera que embora as universidades devessem integrar a administração autónoma, “a lei, não qualificando as universidades públicas propriamente como institutos públicos, as quis integrar na administração indirecta do Estado (...), o que, de resto, corresponde à tendência há muito dominante no Ministério das Finanças.” (p.142).

VI. Otero (1993) distingue as seguintes espécies de institutos públicos administrativos:



Entende o mencionado autor que com a garantia constitucional de autonomia constante do art. 76.º-2 CRP “(...) não podem as universidades públicas continuar integradas na Administração indirecta do Estado, antes se subsumem na Administração autónoma. (...) as universidades públicas são institutos públicos (...), todavia, por exigência constitucional, integram-se na Administração autónoma.” (pp.266-267). Afasta as universidades do conceito de serviços personalizados prestadores “apesar de serem dotadas de personalidade jurídica e desenvolverem funções culturais, não são já hoje integráveis no conceito de serviços personalizados, antes constituem uma espécie autónoma de institutos públicos (...)”. (op.cit, p.256). O autor parece distinguir o enquadramento das universidades da dos politécnicos (em virtude da autonomia constitucionalmente consagrada abranger apenas – literalmente - as universidades), referindo que “Integráveis no conceito de serviços personalizados prestadores temos uma diversidade de instituições (...) passando pelos institutos politécnicos.” (op.cit, p.256).

VII. Moreira (2003) distingue na tipologia dos institutos públicos, institutos públicos dependentes e institutos públicos autónomos tendo em conta “o grau da sua dependência em relação à colectividade matriz.” (op.cit, p.341). Considera que nem todos os institutos públicos se subsumem na administração estadual indirecta (Moreira, 2001), designadamente as entidades administrativas independentes (v.g., ERSE; CMVM), que formam a administração independente (art. 267.º-3 CRP). Estas têm a particularidade de não estarem integradas na administração directa do Estado nem estão sujeitas a tutela, embora sejam, na

ótica do referido autor (2002), verdadeiros institutos públicos (serviços públicos personalizados).


Tendo em conta a referida distinção, Moreira (2003) enquadra as IES nos “institutos autónomos”. Considera que as universidades são “(...) o caso mais notório de instituto corporacional. (...)” “elas são hoje consideradas como expressão de administração autónoma.” (Moreira, 2003, p.367). “pode haver administração autónoma titulada por institutos públicos (...) o caso das universidades, hoje dotadas de autogoverno e dos demais requisitos da administração autónoma” (op.cit., p.375). O Estado não tem intervenção nas universidades, tratando-se de verdadeiros casos de autoadministração mediante organismo público representativo, assumindo forma híbrida: são institutos que possuem traços associativos. (Moreira, 2003).

Almeida (2010) entende que as IES são institutos públicos (porque instituídas pelo Estado e dotadas da estrutura orgânica por ele estabelecida, com recursos financeiros por ele disponibilizados), mas são autónomas, dotadas de órgãos de governo próprio, que não podem ser submetidos sem as necessárias adaptações ao regime da administração indireta do Estado, já que não possuem os traços característicos desta.

VIII. Sousa (1999) integra na Administração Autónoma:

**Figura 7 - Administração Autónoma -
Sousa (1999)**

Fonte: A citada.

- 
- Associações Públicas
 - Autarquias Locais
 - Regiões Autónomas
 - Universidades Públicas

O referido autor configura as IES como pessoas coletivas públicas de natureza associativa (embora não sejam associações) e autónomas. Entende que embora as IES prossigam interesses próprios como as associações, aqueles interesses não assumem para as IES o peso preponderante da sua atividade, contrariamente ao que ocorre com as associações.

Coutinho (2004) atribui às universidades uma dupla dimensão distinta: é um serviço administrativo (executa tarefas que a CRP impõe ao Estado e é financiada por este); e uma associação ou corporação de direito público, pertencente à administração autónoma do Estado (autonomia na gestão e na prossecução de interesses científicos e pedagógicos). Qualifica as universidades, em suma, como associações públicas funcionais de direitos fundamentais, integradas na administração autónoma.

Miranda (2008) afastou a recondução das IES a meros institutos públicos. Considerou que aquelas entrariam na administração autónoma como categoria específica (a par das autarquias locais e das associações públicas), que permite maior liberdade e flexibilidade. Recentemente o autor reconduziu as IES a uma “categoria a se, com elementos afins ora de associações públicas, ora de institutos públicos.” (Miranda, 2012, II, 12., para.13).

Miranda e Medeiros (2010) eliminaram na anotação ao art. 76.º-2 CRP, a afirmação que faziam em edição anterior (2005), de que a LQIP qualificava erroneamente as universidades, em virtude das mesmas não serem institutos públicos, nem mesmo de regime especial, e mantiveram a referência à inserção das IES na administração autónoma.

Canotilho e Moreira (2007) referem a propósito que “A Constituição é omissa sobre a natureza jurídica das universidades, sendo portanto um assunto aberto à liberdade de decisão legislativa. Tradicionalmente, elas são estabelecimentos públicos dotados de personalidade jurídica (constituindo uma espécie de institutos públicos, portanto), sujeitos a um regime de direito administrativo (...)” (p.914). “Juntamente com os demais aspectos da autonomia, o autogoverno permite conceber as universidades como uma expressão de administração autónoma, e não como administração estadual indirecta. (...)”(op.cit. p.916).

O Conselho Nacional de Educação (CNE) na síntese do Seminário sobre autonomia das IES que organizou em 1999 referiu “no que se refere ao estatuto jurídico das Universidades, foi manifestado apoio à ideia da sua integração no sector autónomo do Estado, como proposto pelo CRUP” (p.144).

IX. O (revogado) DL 252/97 de 26.09 (que procedeu ao desenvolvimento da lei da autonomia das universidades) referia que as universidades têm a “natureza jurídico-financeira de “fundos e serviços autónomos” na medida em que o seu financiamento depende fundamentalmente de transferências do Orçamento do Estado (...) referindo consagrar “um conjunto de regras especiais, baseado no princípio constitucional da autonomia financeira das universidades (...)” (ponto 4. do preâmbulo).

Para efeitos de aplicação da LEO, as IES são enquadráveis nos serviços e fundos autónomos (art. 2.º-3).

Também a CRP nos arts. 105.º-1/a e 106.º-1 (normas relativas ao “sistema financeiro e fiscal”) se refere a “fundos e serviços autónomos”. A esse propósito, Franco (2003) afirma não dever confundir-se a classificação que contrapõe de entre as entidades autónomas, os serviços administrativos (que prestam utilidades materiais utilizando meios financeiros, nos quais inclui as universidades) e os fundos autónomos (cuja atividade consiste na gestão de

meios financeiros) com outras tipologias de entidades administrativas, assinalando que as pessoas coletivas podem ser institutos, fundações públicas ou associações públicas. Afirmo o mesmo autor (2003) que a autonomia financeira dos serviços autónomos (em que inclui as universidades) se justifica pela necessidade de agilizar e imprimir rapidez na gestão, e o facto de disporem de receitas próprias (venda de bens e serviços). A este propósito Moreira (2001) afirma dever “distinguir-se o regime dos institutos públicos, enquanto regime geral de um certo tipo de pessoas coletivas, que releva do direito administrativo geral, e o regime dos serviços e fundos autónomos, que releva do direito financeiro.” (p.392).

X. Apresenta-se, em resumo, o tratamento dado à questão pela doutrina.

Tabela 3 - Síntese – Enquadramento das instituições de ensino superior na Administração Pública

ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	- Caupers (2009) considera que esta corresponde à opção legislativa, embora discorde dela.	
	Institutos Públicos	- Politécnicos – Serviços personalizados prestadores – Otero (1993)
		Serviços personalizados do Estado – Caetano (1997)
		- Estabelecimentos Públicos – Amaral (2010)
ADMINISTRAÇÃO AUTÓNOMA	- Universidades - Subespécie de institutos administrativos – Otero (1993) - Pessoas coletivas de natureza associativa - Sousa (1999) - Institutos públicos autónomos (com traços associativos) – Moreira (2003) - Associações públicas funcionais de direitos fundamentais - Coutinho (2004) - Miranda e Medeiros (2010) e Canotilho e Moreira (2007) - Categoria a se com elementos afins, ora de associações públicas, ora de institutos públicos - Miranda (2012)	

Fontes: As citadas.

2.3. A QUESTÃO NA JURISPRUDÊNCIA

I. O TCo (Ac. 396/93, de 22.06.1993) decidiu que as universidades devem ser incluídas no conceito amplo de instituto público (tendo considerado que o seu regime autonómico

excecionava-as da necessidade de parecer, autorização ou comunicação ao Ministério das Finanças quanto à contratação de pessoal).

No Ac. 491/08, de 07.10.2008, o TCo elenca as várias posições assumidas na doutrina acerca da qualificação das IES dentro da função material administrativa do Estado, e embora não assuma posição quanto ao assunto, admite, transcrevendo Nabais (1991) que as universidades “(...) só serão autónomas na medida em que lhes seja reconhecido um domínio de interesses (assuntos) próprios, um domínio relativamente ao qual a administração estadual se limite a exercer uma tutela de mera coordenação, ou seja, na medida em que constituam algo mais que meros instrumentos (ainda que dotados de personalidade jurídica pública – ainda que institutos públicos) da administração indirecta do Estado, como tem sido tradicional entre nós.” (op.cit. p.353).

II. O TC tem entendido que as IES são institutos públicos, integrados na administração indirecta do Estado, de regime especial, com derrogação do regime comum, na estrita medida necessária à sua especificidade – Ac. 20/11 12- JUL. – 1ª S/PL.

No Ac. 26/11, de 13.09.2011, (SET. 2011 – 1.ª S/PL) o TC refere que o facto de as IES disporem de órgãos de governo próprio (art. 76.º RJIES), constitui uma característica particular destas instituições, que neste aspeto também as aproxima da administração autónoma.

O referido aresto admite que no domínio da “caracterização dos institutos politécnicos como entidades da administração indirecta ou autónoma, em função do tipo de tutela e outros poderes de controlo que sobre eles são exercidos – é verdade que os elementos normativos militam a favor de uma aproximação dos institutos politécnicos à administração autónoma”. (op.cit., p.10).

O TC decidiu (Ac. 36/11, de 13.12.2011, Rec. ord. 20/11-R) que o art. 48.º LQIP que classifica as IES como institutos de regime especial, é prévio e conhecido do legislador do RJIES, não tendo este derogado aquele expressa nem implicitamente, pelo que só se pode afastar a classificação dada pela LQIP se se concluir pela incompatibilidade de soluções que dela decorrem com a especialidade do regime das IES. O TC entende que todos os aspetos constantes do título III da LQIP podem ser objeto de regulamentação especial, sem que isso signifique a descaracterização da entidade como instituto público; e que as autonomias das IES não impedem a sua classificação como institutos públicos.

Em prol da tese da integração das IES na administração autónoma, foi invocado pelos recorrentes nos Ac. TC 20/11, de 12.07.2011 e 36/11, de 12.07.2011, o facto de resultar da

lei orgânica do (hoje) Ministério da Educação e Ciência [(MEC) DL 125/2011 29-12 (LOMEC)] a não inclusão das IES na administração indireta (cf. art. 5.º *a contrario* e art. 6.º); e também o facto das IES, por força do art. 6.º-1 do Despacho normativo 13/09, fazerem publicar os seus atos na parte E da 2.ª série, do DR “Entidades administrativas independentes e administração autónoma”. Quanto ao primeiro referido argumento, o TC entendeu que desse facto apenas decorre que as IES não estão integradas na administração indireta do Estado adentro da orgânica do (hoje) MEC (AC. 20/11).

2.4. POSIÇÃO ADOTADA

I. Acompanha-se a posição de Canotilho e Moreira (2007) no sentido de que sendo a CRP omissa sobre a natureza jurídica das IES, o assunto está aberto à liberdade de decisão legislativa, sendo esta liberdade, dir-se-á, limitada pelos aspetos do regime das IES que a CRP inscreveu. E essa limitação impediria, desde logo, que se integrassem as IES nos institutos públicos de regime geral.

Para descortinar a opção legislativa, importa atentar a letra das disposições legais tidas por relevantes. A redação originária da LQIP foi publicada a 15.01.2004 e os preceitos implicados não foram objeto de alteração. O art. 48.º-1/a/f-2 LQIP tem a seguinte redação:

“Artigo 48.º

Normas especiais

1 - Gozam de regime especial, com derrogação do regime comum na estrita medida necessária à sua especificidade, os seguintes tipos de institutos públicos:

a) As universidades e escolas de ensino superior politécnico;

(...)

f) As entidades administrativas independentes.

2 - Cada uma destas categorias de institutos públicos pode ser regulada por uma lei específica.”

Por sua vez, reza o art. 2.º-1 da LQIP:

“Âmbito de aplicação

1 - Os institutos públicos integram a administração indirecta do Estado e das Regiões Autónomas.”

O RJIES, publicado a 10.09.2007 (posterior à LQIP), determina no art. 9.º-2 e 6, com a epígrafe “Natureza e regime jurídico”:

“2 - Em tudo o que não contrariar a presente lei e demais leis especiais, e ressalvado o disposto no capítulo vi do título iii, as instituições de ensino superior públicas estão sujeitas ao regime aplicável às demais pessoas colectivas de direito público de natureza administrativa, designadamente à lei quadro dos institutos públicos, que vale como direito subsidiário naquilo que não for incompatível com as disposições da presente lei.

6 - Como legislação especial, a presente lei e as leis referidas no número anterior não são afectadas por leis de carácter geral, salvo disposição expressa em contrário.”

II. Das disposições legais vigentes parece resultar ter o legislador ordinário optado por enquadrar as IES numa categoria de institutos públicos de regime especial. E face ao tratamento unitário que o legislador deu aos institutos politécnicos e universidades, tem-se o referido enquadramento por aplicável a ambos.

Partindo do conceito de administração autónoma, que implica “a capacidade de certas coletividades para prosseguirem os seus interesses próprios, por meios de órgãos próprios, representativos da coletividade, e sob responsabilidade própria.” (Moreira, 2003, p.116), e dos seus traços distintivos: “Não é administração indirecta, visto que (...) não está sujeita à superintendência do Estado, mas apenas ao seu controlo externo.” (op.cit., p.117), e atendendo em particular a que os entes públicos da administração indirecta não dispõem de autodeterminação nem de autogoverno (Moreira, 2003), que como já se viu, são características próprias das IES, acompanha-se Almeida (2010), que refere que as IES não contêm nenhum dos traços que justificam o enquadramento dos Institutos na administração indirecta do Estado e contêm todos aqueles que justificam o seu enquadramento na administração autónoma.

Tem-se por determinante o facto de o Governo não deter sobre as IES o poder de superintendência (i.e., de definir os objetivos e orientar a atuação através de diretivas e recomendações – Caupers, 2009) que detém sobre a administração indirecta do Estado e a circunstância de apenas dispor sobre as mesmas de um poder de tutela (controlo da gestão visando salvaguardar a legalidade ou o mérito da sua atuação – Sousa, 1999) que detém sobre a administração autónoma (art. 199.º/d CRP).

III. O TC assume que o regime de autogoverno de que dispõem as IES (art. 76.º RJIES), constitui um aspeto específico destas instituições que as aproxima das administrações autónomas (Ac. 26/11, de 13.09.2011). Decidiu o referido aresto “(...) que há domínios do regime especial dos institutos politécnicos que os remetem para o universo dos institutos públicos e, outros, para o das administrações autónomas.” (p.12, para.30).

Ora, não parece que esses dois domínios tenham de ser necessariamente excludentes: como aponta a maioria da doutrina, as IES pelo regime que dispõem, são precisamente institutos públicos de regime especial, integrantes da administração autónoma.

A esse propósito, referindo-se a um instituto politécnico, o TC afirmou “(..) tem a natureza de instituto público, pelo que, nos termos desta Lei 3/2004, integra a administração indirecta do Estado.” (Ac. 20/11, de 12.07.2012, p.33895); e no Ac. 36/11, de 13.12.2011, o mesmo Tribunal afirmou que classificando o art. 48.º LQIP as IES como institutos públicos de regime especial, “quaisquer outras considerações de natureza administrativa, regulamentar ou até doutrinária esbarram nesta norma legal expressa que deve prevalecer.” (p.1).

Com o devido respeito, não se acompanha a referida posição do TC. Da conjugação do art. 76.º-2 CRP e da supracitada disposição do RJIES com o teor das aludidas disposições da LQIP (arts. 2.º-1 e 48.º-1), não parece resultar que estas tenham a virtualidade de afastar a integração das IES da administração autónoma.

Nesse sentido parece ter ido a LQF, que faz referência a “outras pessoas coletivas da administração autónoma” (arts. 3.º-3/c; 8.º-5; 9.º-3/a e 57.º-1); e a “entidades integradas na administração autónoma, nos termos da lei-quadro dos institutos públicos” (art. 16.º-1/c/e).

Atente-se em particular que o art. 48.º-1/f LQIP contempla as entidades administrativas independentes, não podendo inferir-se que com essa inclusão as mesmas passaram a integrar a administração indirecta do Estado.

Não se ignora que o legislador no art. 2.º-1 LQIP (que determina que os institutos públicos integram a administração indirecta do Estado) não acolheu a redação constante da proposta de lei-quadro preparada por grupo de trabalho presidido por Moreira [(2001) constituído para o efeito pelo Ministro da reforma do Estado e da administração pública] que no art. 4.º-2 ressaltava expressamente da administração indirecta do Estado, os “entes públicos independentes” e os “institutos dotados de autoadministração” e em anotação explicitava que se excetuava da administração indirecta «as entidades públicas independentes e os institutos dotados de autogoverno (as Universidades, desde logo) que integram respetivamente a (...) “administração independente” e a “administração autónoma”»(p.399).

Em todo caso, a não inclusão da referida ressalva na letra da lei, não parece determinante (diga-se que mediarão mais de dois anos entre a apresentação da proposta e a sua publicação sob a forma de lei). A título exemplificativo, também não foi acolhida a redação proposta para o art. 48.º (Moreira, 2001) que determinava expressamente a isenção de superintendência e de tutela de mérito para as entidades públicas independentes [esta proposta também constou do art. 5.º do projeto de lei-quadro das autoridades reguladoras independentes (Moreira, 2002) que nunca passou a letra de lei], não se podendo daí retirar que o legislador tenha pretendido submeter estas entidades àqueles poderes.

IV. Sendo o RJIES lei especial (não afetada por leis de carácter geral, salvo disposição expressa em contrário - art. 9.º-6 RJIES) e estando as IES sujeitas ao regime aplicável aos institutos públicos em tudo o que não for incompatível com o seu regime especial (art. 9.º-2), impõe-se pois, conjugar a referida disposição com a LQIP, em particular com o art. 48.º, dela resultando que esta lei não enquadra as IES na AP, antes se limita a determinar o regime que lhes é aplicável: o dos institutos públicos, sempre que a especificidade daquelas não importe a sua derrogação. Em caso de incompatibilidade de regimes, a lei geral (LQIP) só se aplicará se existir disposição expressa nesse sentido (art. 7.º-3 Código Civil – cf. Ac. TC 36/11, de 13.12.2011).

Parece, em suma, dever considerar-se que o art. 2.º-1 LQIP (que determina que os institutos públicos integram a administração indireta do Estado) apenas se aplicará, sem mais, aos institutos públicos de regime geral. Quanto às demais entidades a que, nos termos do art. 48.º LQIP seja subsidiariamente aplicável a referida lei, o seu enquadramento na organização da AP terá de ser casuisticamente efetuado, tendo em conta, designadamente, a hierarquia das normas (*in casu*, arts. 199.º/d; 76.º-2 CRP e 9.º-2-6 RJIES).

V. Escrutinado o enquadramento das IES na AP, importa atentar um específico aspeto do regime das IES, intimamente ligado com a questão que se acaba de abordar: o da sua autonomia.

3. A AUTONOMIA DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

I. Fazendo uma breve retrospectiva histórica dir-se-á que o regime instituído com a implantação da república atribuiu relativa autonomia às universidades portuguesas, consagrada na Constituição Universitária (promulgada em 17.04.1911) que estabeleceu o princípio do governo próprio das universidades. Mas logo em 1919 (Lei 861/19 de 27.08) foi restabelecida a livre nomeação dos reitores pelo Governo. O Decreto de 02.10.1926 revogou a Constituição Universitária e promulgou o Estatuto da Instrução Universitária, arredando totalmente a autonomia encetada em 1911 (Nabais, 2010). No Estado Novo, marcado por uma forte tendência centralizadora, as universidades não dispuseram de autonomia. Não obstante, em contraciclo, o Ministro Veiga Simão aprovou a 16.04.74, um diploma intitulado “Linhas Gerais de Reforma do Ensino Superior”, que estabelecia a autonomia das universidades. Curiosamente, a revolução de abril que teve lugar dias depois, veio interromper o processo (Copetto, 2002).

A autonomia viria a ser consagrada (de forma condicionada) na L 188/82 de 17.05, que criou a possibilidade de atribuição, por portaria, de autonomia administrativa e financeira às universidades que o solicitassem de forma fundamentada (Copetto, 2002).

A autonomia universitária (científica, pedagógica, administrativa e financeira) constitucionalmente consagrada foi introduzida no texto da CRP (art. 76.º-2) na revisão de 1982 e ampliada na revisão de 1989 (aditou a faculdade estatutária). Com a revisão constitucional de 1997, o art. 76.º-2 passou a condicionar a autonomia das universidades “a uma adequada avaliação da qualidade do ensino.”

Embora o art. 76.º-2 CRP se refira expressamente apenas às universidades, Pinto (2007) e Miranda e Medeiros (2010) têm a referida disposição por diretamente aplicável aos institutos politécnicos (com maiores ou menores adaptações). Já Canotilho e Moreira (2007) entendem que do confronto da redação do n.º 2 com o n.º 1 do mesmo preceito (que refere explicitamente universidades e demais instituições de ensino superior) resulta que o n.º 2 só se aplica às universidades, nada impedindo no entanto “ (...) a lei de estender a autonomia universitária ao ensino politécnico, com mais ou menos adaptações. E uma vez legalmente reconhecida (direito fundamental de origem legal), a autonomia desses estabelecimentos, embora sem a força de garantia constitucional direta (como as universidades), não deixa de ter uma certa protecção constitucional indirecta (art. 16.º)” (op.cit., p.917).

II. Nabais (2010) considera que a autonomia universitária constitui uma manifestação do princípio constitucional da descentralização administrativa no domínio institucional, referenciado no art. 6.º-1 CRP, sob a expressão “descentralização democrática” da AP.

A autonomia das universidades constitui um direito fundamental, atento o disposto no art. 12.º-2 CRP (Miranda & Medeiros, 2010) e “está expressamente sujeita a reserva de lei (concretizadora e restritiva)” (Canotilho & Moreira, 2007, p.916), atendendo a que esta desenvolve o seu âmbito e fixa os seus limites.

Coutinho (2004) refere que a necessidade de concretização legislativa não confere ao legislador uma “delegação” constitucional da competência para definir o conteúdo do direito. “Pelo contrário, como qualquer outro direito fundamental dependente de intervenção legislativa concretizadora, a autonomia universitária impõe-se ao legislador que a conforma, o qual estará assim vinculado a respeitar o seu conteúdo constitucionalmente protegido, não o eliminando, desvirtuando ou comprimindo desproporcionadamente” (op.cit., p.127).

III. A Magna Carta das Universidades Europeias assinada a 18.09.88 em Bolonha elegeu a autonomia como princípio fundamental. E com a aprovação da L 108/88 de 24.09 que estabeleceu o regime de autonomia das universidades (LAU), operou-se “a passagem de um controlo centralizador pelo Estado, para um modelo de supervisão pelo Estado. Não obstante, resulta (...) algum hibridismo, entre controlo e supervisão” (Copetto, 2002, pp.144-145).

A referida alteração de modelo traduz-se aliás numa tendência comum num grande leque de países. Por referência a cinco países estudados (Áustria, Dinamarca, Finlândia, Holanda e Inglaterra), concluem Pedrosa; Santos; Mano e Gaspar (2012) que se assistiu a uma diminuição do controlo direto do Estado, atribuindo largas margens de autonomia às universidades, que tem sido acompanhada de “novos mecanismos de monitorização e controlo do seu desempenho, de avaliação da qualidade e de contratualização de resultados associados ao financiamento atribuído.” (p.20).

A Lei de Bases do Sistema Educativo, republicada pela L 49/05 de 30.08 estabelece (desde a sua redação originária de 1986) que os estabelecimentos de ensino superior gozam de autonomia científica, pedagógica e administrativa (48.º-7); que as universidades gozam ainda de autonomia financeira, sem prejuízo da ação fiscalizadora do Estado (47.º-8) e que a autonomia dos estabelecimentos de ensino superior será compatibilizada com a inserção destes no desenvolvimento da região e do país (47.º-9).

Até à entrada em vigor do RJIES, as universidades e os politécnicos eram disciplinados por diplomas diversos (L 108/88 de 24.09 e L 54/90 de 05.09).

O RJIES que veio regular o regime das instituições de ensino superior, conformou no seu art. 11.º a autonomia das IES face ao Estado. Estabelece de forma unitária para as instituições de ensino superior públicas, uma autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, disciplinar, administrativa, financeira e patrimonial (sendo que estas três se traduzem numa autonomia de gestão prevista no art. 108.º RJIES), “com a diferenciação adequada à sua natureza” (art. 11.º-1). O n.º 2 do mesmo preceito lembra que a autonomia das universidades se encontra reconhecida pelo 76.º-2 CRP.

No que se refere à autonomia financeira das unidades orgânicas, o art. 126.º-1 RJIES determina que a sua atribuição é fixada nos termos dos estatutos da respetiva instituição. Já no que diz respeito à atribuição dessa autonomia às unidades orgânicas dos institutos politécnicos, a mesma depende de despacho do Ministro da tutela (n.º 2), de acordo com a satisfação de critérios a aprovar (Portaria n.º 485/2008 de 24.04.08).

Para além do exposto, e da aparente dualidade de regime no que diz respeito à não aplicação às universidades dos limites à contratação estabelecidos no art. 121.º-1 *ex vi* art. 125.º RJIES (limites que deveriam ser fixados por DL para os politécnicos, mas que, em todo o caso, não o foram até à presente data); e a não inclusão dos politécnicos na previsão dos 125.º-2-3 e 4 RJIES, que estabelecem a obrigação de reporte de informações à tutela [mas que, em todo o caso, são aplicáveis aos politécnicos por força do art. 60.º-6, L 66-B/12 de 31.12 (LOE2013)], no mais, não se encontram no RJIES, diferenças de regime autónómico em matéria administrativa e financeira, entre o ensino politécnico e universitário.

Não se irão abordar, contudo, as características diferenciadoras do sistema binário (art. 3.º RJIES), nem procurar apurar eventuais implicações dele decorrentes. Por força do referido regime vigente, que é no essencial unitário, a exposição que se apresenta é também unitária.

IV. Nabais (2010) e Pinto (2007), a propósito dos diversos aspetos da autonomia, referem que a autonomia científica e pedagógica corresponde ao núcleo das IES. As autonomias estatutárias, administrativas e financeiras são instrumentais relativamente àquelas. Importa tentar explicitar em que se traduzem cada um dos referidos aspetos.

A autonomia científica “traduz-se no direito de autodeterminação e auto-organização das universidades em matéria científica” (Canotilho & Moreira, 2007, p.915). Pressupõe, entre

outros, liberdade na escolha das matérias a investigar, na condução da investigação, na liberdade de especialização (Miranda & Medeiros, 2010).

A autonomia pedagógica pressupõe a liberdade na definição dos planos de estudos, a liberdade na definição dos programas, dos conteúdos e dos métodos de ensino, a liberdade na definição dos sistemas de avaliação de aproveitamento de alunos e o direito dos discentes à compreensão crítica do ensino ministrado (Miranda & Medeiros, 2010).

A autonomia estatutária (e regulamentar – art. 115.º CRP) pressupõe auto-organização interna. Miranda e Medeiros (2010) consideram que a exaustividade com que o RJIES fixa os aspetos relativos à organização e funcionamento dos órgãos, pouco deixa para regulamentação nos Estatutos, prejudicando por essa via o sentido útil do art. 76.º-2 CRP.

A autonomia comporta também a ideia de autoadministração, quanto à designação dos titulares dos seus órgãos (arts. 67.º-2/b e 76.ºss RJIES).

A lei não pode, em caso algum, afectar o conteúdo essencial da autonomia, em todas as suas vertentes – reconduza-se ela ou não a um direito institucional das Universidades, aplica-se aqui o princípio do artigo 18.º, n.º 2; (...) no tocante à autonomia (...) administrativa e à financeira (...) a lei tem necessariamente uma função conformadora mais extensa, sobretudo quando vise instituições estatais (por ter de as correlacionar com a Administração Pública em geral e com o seu regime financeiro). (Miranda & Medeiros, 2010, p.1427).

A autonomia administrativa consiste na capacidade para a prática de atos e para a celebração de contratos administrativos, “(...) mediante decisões próprias não sujeitas a autorização ou aprovação governamental, e só impugnáveis judicialmente.” (Canotilho & Moreira, 2007, p.915). Inclui o poder regulamentar e disciplinar próprios (art. 110.º RJIES).

A autonomia financeira traduz-se na capacidade de afetação de receitas próprias a despesas próprias, com os poderes de planeamento e orçamentais (art. 111.º RJIES).

Celso (op.cit. Gomes, 2002) considera que todas as formas de autonomia são mera aparência se não forem acompanhadas de autonomia financeira. No mesmo sentido Nabais (2010), integra a autonomia financeira nos “pressupostos fácticos da autonomia.” (p.137).

V. Embora a generalidade dos institutos públicos goze de autonomia administrativa, financeira e patrimonial (art. 44.º RAFE), as IES têm neste aspeto um regime particular, consagrado no Capítulo V (arts. 108.º e ss) do RJIES. Por força da sua reforçada autonomia são-lhe também aplicáveis inúmeras disposições legais de carácter especial, v.g., o DL 127/2012 de 21.06 (estabelece os procedimentos necessários à aplicação da lei dos compromissos e no art. 11.º-4 estabelece que a competência para assunção de compromissos plurianuais que apenas envolvam receitas próprias é do respetivo órgão de direção); o DL 36/2013 de 11.03 (execução orçamental - DLEO) estabelece que as IES são competentes para proceder a alterações orçamentais (art. 7.º-7-2).

A própria LEO na redação dada pela L 37/2013, ao ripristinar a redação originária do art. 79.º, repôs a possibilidade (agora no art. 94.º) das IES disporem de um regime especial de autonomia administrativa e financeira (possibilidade que havia sido revogada pela L 22/2011 20.05, com produção de efeitos a 01.06.11).

VI. Intimamente relacionadas com a autonomia estão a correspondente responsabilização e avaliação (Santos, 1999).

Copetto (2002) considera que a amplitude da autonomia das IES deveria ser casuisticamente atribuída, passando assim pela possibilidade legal de contratualização da autonomia entre o Estado e as universidades. E defende: “a esta nova orientação autonómica, e concomitante com ela, o respeito pelos princípios basilares da responsabilização/prestação de contas e a introdução de uma verdadeira cultura de avaliação, quer do ponto de vista da qualidade da prestação do serviço de ensino, quer também do conteúdo pedagógico, científico e cultural do mesmo.” (p.206).

Cachapuz (2010) refere que “o exercício da autonomia da Universidade, entendida como serviço público, implica necessariamente uma responsabilização para montante (Estado/Governo) e para jusante (comunidade educativa).” (p.7).

VII. Costa (2004) entende que “Os conteúdos mínimos da autonomia devem ser os necessários para que as universidades, num ambiente de competição, possam estar sempre em condições proactivas de adaptação aos desafios.” (p.8).

Um estudo recente revela que alguns dos presidentes dos conselhos gerais de IES entrevistados manifestaram opiniões pessoais no sentido da necessidade do reforço da autonomia das IES. O referido estudo concluiu que “há também referência a questões que só podem ser respondidas com medidas de reforço efectivo da autonomia, de instrumentos de enquadramento orçamental e à (sic) gestão financeira.” (Pedrosa, et al., 2012, p.145).

O regime de autonomia foi abordado na Recomendação do CNE 4/2012 22.10, que se centrou em três aspetos: no modelo de autonomia organizacional (recomenda a manutenção da experiência do regime fundacional e sua sujeição a avaliação específica, bem como a urgente intervenção da tutela na regulamentação da rede); na autonomia financeira das IES (as restrições orçamentais; a sujeição ao Sistema de Compras e a aplicação da lei dos compromissos são aspetos que afetam a liberdade gestonária das IES – recomenda um posicionamento de boa fé no relacionamento entre as tutelas e IES) e no Conselho Coordenador do Ensino Superior (recomenda a entrada em funcionamento deste).

VIII. A autonomia universitária dependerá sempre da conceção política de organização do Estado (Copetto, 2002) e está intimamente ligada à ideia de governança, que neste contexto, significa “o modo como os sistemas e as instituições de educação superior são organizados e geridos.” (Guy Neave, ap. Pedrosa, et al., 2012, p.38). “as instituições têm vindo a mudar a sua governança no sentido de ser acrescentada uma grande preocupação por conciliar a transparência, a eficácia e eficiência, o envolvimento dos grupos de interessados, a prestação de contas com o valor de autonomia e da independência que o trabalho académico e de investigação requerem.” (Pedrosa, et al., 2012, p.38).

Em recente análise às tendências internacionais relativas à governança institucional das IES, identificaram-se, entre outras, as questões relativas à “eficiência e eficácia dos processos de decisão” e “o equilíbrio que deve ser encontrado entre a prestação de contas das instituições aos governos e a sua autonomia em matérias financeiras e académicas e o apoio às instituições para que realizem as metas nacionais.” (Pedrosa, et al., 2012, p.50).

Não se irá, todavia, desenvolver o tema da governança, que embora conexo com o da autonomia, é diverso do proposto, já que este visa tratar (apenas) a autonomia e articulá-la com a fiscalização prévia, e não analisar de forma global os aspetos relativos à organização e gestão das IES.

Do relatório sobre o estado de política universitária para o progresso na Europa (Hoareau; Ritzen & Marconi, 2012), resulta que dos dezassete países europeus considerados, entre 2008 e 2012 nove deles adotaram reformas para aumentar a autonomia (v.g., Suécia, Dinamarca, Estónia e Itália) e cinco restringiram a autonomia (v.g., Chipre, Hungria e Irlanda). Dele decorre que a autonomia aparece muito ligada a incentivos de desempenho, e que a mesma implica uma melhor gestão das universidades. Conclui que o desempenho das IES em matéria de educação e investigação tem como contributo decisivo além do financiamento, a autonomia de gestão.

A fechar o tema da autonomia das IES cita-se Miranda (2012), que a propósito da função daquela, recordou o que havia escrito em 1969: “A autonomia reivindicada é serviço, não pode ser privilégio. (...) Autonomia que seja empenho em assumir todas as responsabilidades com os restantes membros da coletividade e não separada deles, em torre de marfim.” (Miranda, 1969, op.cit. Miranda, 2012, p.20).

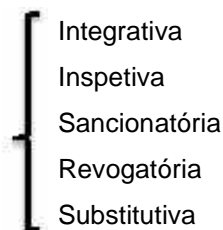
4. O CONTROLO INTERNO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

I. Já se explicitou (Cap.I,1) que o controlo é interno quando se integra dentro da organização fiscalizada e não dispõe de independência face à Administração. As IES estão sujeitas a diversos controlos internos. Efetivamente, a sua autonomia não preclui a tutela (art. 11.º-5 RJIES). Resulta dos arts. 148.º ss. RJIES que as IES estão sujeitas a fiscalização, inspeção (pela Inspeção Geral da Educação e Ciência – art. 11.º LOMEC) e tutela do Estado pelo MEC (art. 6.º LOMEC).

A tutela pode destinar-se a proteger a legalidade ou asseverar o mérito. Enquanto poder administrativo compreende “a faculdade de autorizar ou de aprovar atos”; “de fiscalizar a organização, o financiamento e a atuação da entidade tutelada”; “de aplicar sanções por preterição da legalidade ou do mérito da sua atuação”; “de revogar atos administrativos”; “de suprir omissões, praticando, em substituição daquela, os atos que forem legalmente devidos.” (Sousa, 1999, p.231), que se traduzem nas modalidades que se enunciam.

Figura 8 - Modalidades de tutela

Fonte: Adaptado, Sousa (1999).



A título exemplificativo, as IES necessitam de autorização da tutela (e das finanças) para recorrerem ao crédito (art. 115.º-2 RJIES); os seus estatutos carecem de homologação (que incide sobre a legalidade daqueles) pelo Ministro da tutela (art. 69.º-1-2 RJIES); carecem de parecer favorável (dos Ministérios da tutela, finanças e AP) para procederem ao recrutamento de trabalhadores para além do limite fixado (art. 60.º-1-2 LOE2013); têm obrigação de reporte à tutela (e finanças) das despesas realizadas com pessoal (arts. 125.º RJIES e 60.º-6 LOE2013) e a tutela desencadeia o procedimento de eleição do reitor ou presidente, se os órgãos competentes não o fizerem (art. 150.º-3 RJIES).

A tutela revogatória sobre as IES é excecional (Amaral, 2010) e está confinada aos casos estabelecidos em disposição legal expressa (arts. 150.º-2/a RJIES e 177.º CPA), não podendo exercer-se em todos os aspetos da autonomia, v.g. a pedagógica e científica (Canotilho &, Moreira, 2007). Nestes, a tutela é de legalidade (Miranda & Medeiros, 2010).

Sobre o âmbito da tutela o TC refere: “(...) pese embora os institutos politécnicos sejam institutos públicos (embora de regime especial), os poderes tutelares consagrados na lei especial aproximam-se (mais) dos de uma tutela de pura legalidade, própria da

administração autónoma, do que de uma tutela de legalidade e mérito, mais própria da administração indireta geral.” (p.10, Ac. 26/13Set.2011). O referido Ac. refere que para dilucidar a matéria deve atender-se também aos arts. 31.º, 54.º, 69.º-3 e 150.º ss. do RJIES, referindo que “(...) em tais preceitos, é pelo menos duvidoso que se possa considerar que estamos perante uma tutela de estrita legalidade.” (...) “são institutos públicos de regime especial de que resulta uma tutela especial.” (p.10).

Coutinho [2004 (quando esteja em causa a prossecução de interesses próprios das universidades)] e Almeida (2010), entendem que a tutela de mérito é de um modo geral, incompatível com a autonomia das IES, porque lhes limita a prossecução de interesses próprios a critérios de política administrativa estabelecidos exteriormente.

II. As IES, estão também sujeitas a avaliação da qualidade do ensino, nos termos estabelecidos na L 38/07 16.08, que se tornou numa “peça fundamental de credibilização das universidades, quer enquanto garantia de accountability (...) quer enquanto garantia de responsiveness (...)” (Garcia, 2008, pp.39-40).

Como refere Coutinho (2006), a avaliação externa distingue-se da tutela de mérito [política administrativa fixada pelo ente controlador (inadmissível na administração autónoma, em que se integram as IES, de acordo com o mesmo autor)]. Aquela avaliação pressupõe mesmo instituições verdadeiramente autónomas.

III. Para além do controlo tutelar, no âmbito da sua gestão, as IES estão sujeitas ao controlo interno efetuado pelo fiscal único (arts. 117.º RJIES e 28.º LQIP) e à obrigatoriedade de promover auditorias externas por si contratadas (art. 118.º RJIES).

São aplicáveis às IES as regras da contabilidade pública (v.g., LBCP; RAFE e LEO), embora com adaptações, v.g., as decorrentes do RJIES e subsidiariamente da LQIP, bem como resultantes de legislação especial, v.g., as IES estão excecionadas da obrigatoriedade de entrega na tesouraria do Estado dos saldos com origem em receitas gerais (art. 8.º-2/b DLEO2013) e da obrigação de obtenção de parecer prévio, para celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços (art. 75.º-4 LOE2013).

A autorização de despesas (também) pelas IES deve respeitar os princípios da economia, eficácia e eficiência (arts. 22.º-1/c RAFE e 42.º-6/c LEO), bem como a conformidade legal e a regularidade financeira (art. 22.º RAFE). São nulas e implicam responsabilidade financeira as decisões que determinem ou autorizem a realização de despesas ilegais ou sem cobertura orçamental (art. 113.º-7 RJIES).

5. A SUJEIÇÃO ÀS REGRAS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA E À FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

I. As IES estão sujeitas às regras da contratação pública. São entidades adjudicantes enquadráveis (face ao regime vigente) na categoria de institutos públicos [art. 2.º-1/d CCP - Oliveira & Oliveira, 2011 (cf. Cap.V, 2. supra)].

A última alteração ao CCP, introduzida pelo DL 149/2012 de 12.07, que ajustou o disposto nas Diretivas comunitárias e concretizou as obrigações assumidas no Memorando de Entendimento (7.22. e 7.23), revogou as exceções de que beneficiavam, designadamente, as instituições de ensino superior constituídas sobre a forma de fundação, as associações de direito privado que prossigam, a título principal, finalidades de natureza científica e tecnológica, bem como, exclusivamente no âmbito da atividade científica e tecnológica, as IES e os laboratórios do Estado (5.º-3), passando todos, a submeter-se integralmente às regras constantes do CCP.

A proposta de Diretiva, também não prevê a existência de regimes excepcionais, que determinem a exclusão da aplicação das suas regras a determinados organismos.

II. No que se refere à fiscalização prévia, a LAU, publicada na vigência do (revogado) DL 146-C/80 de 22.05 (Anexo VI), previa no art. 8.º-1 com a epígrafe “autonomia administrativa e financeira” o exercício da autonomia administrativa pelas universidades no quadro da legislação geral aplicável, e a dispensa de obtenção de *visto* prévio do TC. A referida dispensa de *visto*, teve no entanto vigência efémera (Santos, 1999; Copetto, 2002): com a entrada em vigor da L 86/89 de 08.09 (Reforma do TC) que impôs um regime geral de *visto*, entendeu-se ter ficado derogado o art. 8.º-1 LAU (Copetto, 2002).

A L98/97 de 26.08 (que revogou a L 86/89) previu (art. 48.º-3) a possibilidade do TC em resolução do plenário geral, determinar a cessação permanente do regime da fiscalização prévia para certos serviços, entidades ou tipos de atos genericamente definidos, com fundamento na inviabilidade ou inutilidade do respetivo controlo ou na existência de um controlo interno seguro e fiável (passando nesse caso a vigorar um sistema de controlo substitutivo da fiscalização prévia - art. 48.º-3/a/b/c). A referida possibilidade foi eliminada pela alteração introduzida pela L 87-B/98.

Quanto aos politécnicos, a L 54/90 de 05.09, publicada já na vigência da referida L 86/89, apenas referia a necessidade de submissão da conta de gerência à apreciação do TC, nada mencionando quanto à necessidade de submissão dos contratos a *visto* do TC, que em todo o caso se impunha, por força da referida L 86/89.

III. Hoje o RJIES determina que as IES - que integram o ensino universitário e politécnico - estão sujeitas à jurisdição do TC. A LOPTC também prevê a sua aplicação aos institutos públicos (art. 2.º-1/d).

O art. 5.º-1/c LOPTC determina a sujeição a fiscalização prévia dos contratos (e atos) de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos, designadamente para as entidades referidas no art. 2.º-1, onde se incluem os institutos públicos.

Conforme já explicitou, o atual âmbito de aplicação da fiscalização prévia, que compreende o próprio SPE, resultou da L 61/11 de 07.12. (7.ª alteração à LOPTC). A sua aplicação às IES mantém-se, no entanto, nos termos expostos supra, desde a L 86/89.

IV. Passados em revista os principais aspetos do regime vigente das IES com atinência ao objeto do presente estudo, antes de se apresentar uma síntese das particularidades das IES, deixa-se em seguida um breve apontamento relativo à proposta de lei que altera o RJIES.

6. A PROPOSTA DE LEI QUE ALTERA O REGIME JURÍDICO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

I. Encontra-se a decorrer o procedimento de revisão do RJIES (Proposta de Lei 275/2013, 03.07.2013). Embora se desconheça, na presente data, a redação que passará a letra de lei, deixa-se um breve apontamento dos aspetos que, na redação remetida pelo Governo para pronúncia das IES, alteram as matérias que se expuseram nos números precedentes. Em síntese, a mencionada proposta de lei estabelece:

- A eliminação da aplicação subsidiária da LQIP, constante da parte final do art. 9.º-2 RJIES vigente, e a revogação do art. 48.º-1/a LQIP. Não é, no entanto, efetuada uma clarificação expressa do enquadramento das IES na AP. Mantém-se apenas a referência (genérica) no art. 9.º-2 RJIES, da sujeição das IES ao regime aplicável às demais pessoas coletivas de direito público de natureza administrativa.

- Relativamente à autonomia, a proposta de lei elimina a possibilidade das IES requererem a passagem ao regime fundacional. Substitui o mesmo por um regime que, mantendo a natureza jurídica, concede uma “autonomia reforçada”, que possibilita a aplicação do direito privado, v.g., em matéria de património e pessoal. Restringe a respetiva atribuição às instituições universitárias (diversamente do que sucede com o regime fundacional vigente – arts. 9.º-1 e 129.º-1 RJIES) e faz depender a sua atribuição de requerimento fundamentado (com exceção das IES que detêm atualmente regime fundacional, que transitam automaticamente), demonstrativo da capacidade de autofinanciamento; solidez científica e acompanhado de estudo que revele vantagens e implicações do solicitado regime.

- A menção de que as receitas previstas no art. 115.º-1 RJIES (exceto as dotações orçamentais atribuídas pelo Estado) constituem receitas próprias.

- No que diz respeito ao controlo interno, mantém a prerrogativa atribuída (exclusivamente) às universidades de não lhes serem aplicáveis as limitações relativas à contratação de pessoal, previstas no art. 121.º/1 RJIES (que conforme se explicitou supra não foram de todo o modo estabelecidas para as demais IES), mas passa a estabelecer a obrigação dos politécnicos efetuarem o reporte da informação que consta do atual art. 125.º-2-3-4 RJIES (obrigação que, em todo o caso, já lhes é aplicável por força do art. 60.º-6 LOE2013).

- Atenta a referida eliminação da aplicação subsidiária da LQIP, o preceito relativo ao fiscal único também contém alterações, que no essencial se traduzem na transposição adaptada para o RJIES dos arts. 27.º e 28.º LQIP, com exceção do respetivo regime remuneratório, que se prevê que passe a ser fixado por DL.

II. Sobre o teor da referida proposta de lei, ter-se-ão pronunciado as IES, por intermédio do CRUP e CCISP (as pronúncias não foram divulgadas).

As universidades, de acordo com o noticiado pela imprensa, observam que a proposta deveria consagrar expressamente serem entidades voluntárias do Sistema de Compras (alegam que os acordos quadro não estão adaptados à realidade das universidades, exemplificando com a aquisição de equipamentos para a investigação e o caso da concessão das cantinas); o estabelecimento de regra idêntica ao revogado art. 5.º-3 CCP e a não aplicação às IES da obrigação de transitarem no final de cada ano com depósitos bancários de valor superior ao do final do ano anterior, por considerarem que constitui um obstáculo à gestão das instituições a médio e longo prazo, na medida em que correm o risco de perder verbas que não gastem até ao final do ano (Económico, 2013a e 2013b).

Os politécnicos não difundiram a sua posição face ao teor da referida proposta de lei.

III. A solicitada pronúncia, efetuada pelo Governo às IES, tem enquadramento no art. 19.º RJIES, preceito que a referida proposta de lei também altera, restringindo o atual direito e dever de participação das IES na formação das políticas nacionais, às relativas ao ensino e investigação. O referido direito e dever de participação na formação das políticas nacionais tem sido por vezes referido como utilizado pela IES para exercerem pressão, para que determinadas políticas lhes sejam favoráveis [cf. Rocha, 2010; o Presidente do TC *infra* (Cap.VI., 2) também faz uma referência genérica à existência de pressões (internacionais) a propósito do regime do sistema binário]. Rocha critica especificamente a esse propósito a ausência de “estratégia de afrontamento” por parte do Governo, face aos reitores, aquando da feitura do RJIES, acusando aqueles de terem exercido pressão sobre os deputados, alguns dos quais com ligações ao ensino superior privado (op. cit., p.82).

As IES têm, em todo o caso, uma importante perspetiva do impacto das políticas (implementadas e a implementar), por estarem no terreno. A par dos demais *stakeholders*, v.g., dos sindicatos, as IES desempenham um relevante papel na formação das políticas nacionais relativas ao ensino e educação, cabendo naturalmente às entidades que concebem aquelas e aprovam as leis que as implementam, cientes dos interesses que representam os que nelas participam, recolherem os respetivos contributos e filtrá-los.

IV. A proposta de lei (com a redação que vier a resultar da análise dos contributos apresentados pelas IES) será objeto de aprovação em Conselho de Ministros e submetida a aprovação do Parlamento (arts. 161.º/c; 167.º-1; 197.º-1/d; 200.º-1/c CRP).

7. AS PARTICULARIDADES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

I. As IES desenvolvem hoje atividades “com características funcionais e organizativas muito diferentes, seja o ensino, seja a investigação, sejam os serviços à comunidade.” (Costa, 2004, p.5). Integram colaboradores com diversas qualificações e carreiras; são compostas por unidades de diferente dimensão e vocação (v.g. unidades de investigação; ensino profissionalizante e pós-graduado); têm uma cultura própria, diversa da generalidade da AP; têm um papel muito relevante, designadamente na formação de mão de obra qualificada; na contribuição para a mobilidade social e na prestação de serviços (Costa, 2004). Dinamizam o espaço geográfico em que se inserem e articulam com as empresas que acolhem os seus estudantes/diplomados, e às quais prestam serviços, v.g. de Investigação e Desenvolvimento (I&D).

II. As IES constituem indiscutivelmente organismos *sui generis*, das quais se podem destacar, sintetizando o que se deixou dito no presente Capítulo, os aspetos que se enunciam.

Tabela 4 - Síntese das particularidades das instituições de ensino superior

Especificidades das IES	<ul style="list-style-type: none">- Desenvolvem atividades muito distintas, que impõem regimes administrativos flexíveis – Costa 2004;- Não constituem simples instrumentos de prossecução da ação estadual no domínio da educação e da cultura, antes têm uma missão específica, que por imposição constitucional, tem de ser exercida de forma autónoma relativamente ao Estado [o que as afasta – embora sem consenso na doutrina - de simples estabelecimentos públicos (Pinto, 2007)];- O especial estatuto de autonomia conferido pelo art. 76.º-2 CRP (expresso para as universidades) constitui uma garantia constitucional, não podendo o legislador ordinário retirá-la [característica das entidades da administração autónoma (Moreira, 2003)];- Gozam de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, disciplinar, administrativa, financeira e patrimonial (art. 11.º RJIES);- Dispõem de autogoverno (os seus órgãos não são designados pelo Governo);- Estão sujeitas à tutela, mas não à superintendência (art. 199.º/d CRP);- São parcialmente financiadas por receitas próprias (art. 115.º RJIES);- Dispõem de um apertado sistema de controlo interno (Cap. V, 4) e embora sujeitas às regras da contabilidade pública, têm inúmeras especificidades nessa matéria, resultantes do RJIES e de legislação diversa (Cap. V, 3).
--	---

Fontes: As citadas.

III. Não se pode ignorar que uma parte significativa dos recursos das IES provêm do Estado.

Simão, Santos e Costa (2003) referem que o financiamento público deriva do facto das IES “prestarem um serviço irrecusável de interesse público, dotado da maior relevância social e que, para além dos valores intrínsecos que encerra, pode ser em parte quantificável.” (p.155). Consideram que a articulação da autonomia com o financiamento público terá de assentar em três pilares imprescindíveis à autonomia: o estabelecimento de contratos de desenvolvimento; a existência de mecanismos claros e transparentes de financiamento e a prestação clara de contas por parte das IES.

IV. Almeida (2012) afirma que a natureza jurídica de instituto público das IES, “com a subsequente sujeição destas ao regime dos institutos públicos, constitui um obstáculo ao desenvolvimento das instituições, sendo desejável (...) que evoluam para outros modelos de organização públicos ou privados;” e que “Deve ser aprofundado o grau de autonomia das IES face ao Estado, considerando-se o aprofundamento da autonomia das instituições como condição necessária ao seu melhor desempenho.” (p.17). O referido autor (2012) concluiu pela necessidade duma reforma profunda do sistema de ensino superior público português, v.g., a natureza jurídica das IES e respetivo sistema de governo.

O relatório elaborado a pedido do CRUP pela European University Association, recentemente apresentado (Bläter; Rapp; Solá; Davies & Teixeira, 2013) recomenda que qualquer que seja a mudança do quadro legal que venha a ser prevista, seja mantido o grau de autonomia das IES consagrado na atual legislação; sugere que as autonomias concedidas pelo RJIES sejam mantidas pelo Governo por um período adicional de 5 anos e que seja efetuada uma avaliação do seu impacto com ampla consulta, antes de serem efetuadas mudanças na lei.

V. Miranda (2008) refere a propósito da gestão universitária que não consta que alguma vez tenha havido graves disfunções, nem casos de corrupção àquele nível.

A autonomia acompanhada do mínimo de constrangimentos processuais terá como correlação uma maior responsabilização dos respetivos gestores (Lopes, 2009). “Assim, a maior autonomia e a menor importância das regras não significa ausência de controlo ou de responsabilização, mas sim uma importância acrescida da prestação de contas e um relevo maior dos mecanismos de responsabilidade pelo respeito de princípios e pelos resultados alcançados.” (op.cit., p.32).

VI. A proposta de lei de alteração do RJIES em curso, na redação remetida às IES para pronúncia, elimina a aplicação subsidiária da LQIP e revoga a inclusão daquelas nesta lei,

como institutos públicos de regime especial (48.º-1/a LQIP). A mencionada proposta de lei reserva às universidades o novo regime de “autonomia reforçada”.

VII. Não obstante as particularidades das IES, as mesmas estão sujeitas às regras gerais da contratação pública e ao *visto* do TC.

No que refere à contratação pública, o DL 149/2012 de 12.07, revogou as exceções de que beneficiavam, designadamente, as IES (art. 5.º-3 CCP), passando estas a submeter-se integralmente às regras constantes do CCP.

A proposta de Diretiva também não estabelece a existência de regimes excecionais, que determinem a exclusão da aplicação das suas regras a determinados organismos.

Costa (2004), defendeu especificamente que no contexto da autonomia administrativa e financeira das universidades, as mesmas deveriam ficar isentas de *visto* prévio do TC. Não há notícia de que estejam a ser preparadas alterações à LOPTC nesse sentido (ou noutro), nem a revisão ao RJIES em curso prevê alterações nessa matéria.

VIII. Escrito o que antecede, o próximo Capítulo apresenta o pequeno estudo empírico relativo à prática da fiscalização prévia da contratação pública às IES, expondo-se sucessivamente as perspetivas da entidade fiscalizadora e fiscalizadas (colhidas através de entrevistas e inquéritos); os números da fiscalização prévia no referido domínio, no último triénio, e uma referência aos casos de recusa de *visto* às IES decorrentes da sua qualificação como entidades vinculadas do Sistema de Compras.

Capítulo VI - A fiscalização prévia realizada pelo Tribunal de Contas às instituições de ensino superior no domínio da contratação pública

1. INTRODUÇÃO

I. Apresentado o regime da fiscalização prévia da contratação pública, abordadas as imposições vigentes e perspetivadas, providas da UE e exposto o quadro legal das IES (vigente e alterações em curso), no que diz respeito, em particular, à sua autonomia, controlo interno e à sua sujeição àquele regime de fiscalização, expõem-se as visões do Presidente do TC e do Presidente do CCISP quanto às matérias em causa, tomadas mediante entrevistas.

II. A opção por solicitar entrevista aos Presidentes do CRUP e CCISP prendeu-se com a missão das referidas estruturas representativas. Efetivamente, o CRUP foi instituído pelo DL 107/79 de 02.05., na perspetiva duma “política de desconcentração e descentralização da competência do Ministério no que toca ao ensino superior universitário.” O seu Estatuto consta do DL 283/93 18.08, competindo-lhe assegurar a coordenação e representação global das universidades nele representadas, sem prejuízo da autonomia de cada uma, e colaborar na formulação das políticas nacionais de educação, ciência e cultura.

Por sua vez o CCISP foi criado pelo DL 513-L1/79, de 27.12, como Conselho Coordenador de Instalação dos estabelecimentos de Ensino Superior Politécnico, com o propósito de descentralizar e desconcentrar as competências do Ministério relativamente ao ensino superior. O estatuto do CCISP encontra-se regulado no DL 344/93 de 01.10. É o órgão de representação conjunta dos estabelecimentos públicos de Ensino Superior Politécnico. São membros efetivos do Conselho Coordenador os institutos superiores politécnicos públicos, dependentes do MEC, representados pelo respetivo presidente (art. 2.º-1) e membros honorários sem direito a voto, as escolas superiores não integradas, representadas pelo diretor ou presidente do conselho diretivo (art. 2.º-2).

III. Atenta a indisponibilidade do Presidente do CRUP para a realização da entrevista solicitada, optou-se por colher a perspetiva das respetivas IES (na sua globalidade), mediante inquéritos dirigidos às respetivas reitorias e presidências, cujos resultados aqui se expõem.

IV. Apresentam-se igualmente os números da fiscalização prévia da contratação pública às IES no triénio 2010-2012.

2. AS POSIÇÕES MANIFESTADAS PELO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS E PELO PRESIDENTE DO CONSELHO COORDENADOR DOS INSTITUTOS POLITECNICOS

I. Colhidas as visões dos Presidentes do TC e do CCISP, por meio de entrevistas, importa antes de mais, deixar dois esclarecimentos. O primeiro é a de que os guiões (Anexos XII e XV) remetidos com os respetivos pedidos de realização das entrevistas (Anexos XI e XIV), e percorridos no decurso destas, procuraram ter em conta as especificidades da posição que ocupa cada um dos entrevistados. Por esse motivo, as questões foram, nalguns pontos, diversas. O segundo esclarecimento diz respeito à proposta de lei que altera o RJIES. Não foram efetuadas questões sobre essa matéria, em virtude de se ter tido acesso à mencionada proposta de lei em momento posterior ao da realização das entrevistas.

II. Os entrevistados manifestaram ter posições diferentes. O Presidente do TC mostrou concordância relativamente à generalidade dos aspetos do regime do *visto* (com exceção do caso da sujeição a *visto* das empresas públicas). O Presidente do CCISP, por seu turno, considera que o *visto* protege quem decide e que é positivo, desde que funcione bem. Expressou uma perspetiva mais crítica ao regime vigente, frisando a necessidade de se melhorarem os mecanismos pedagógicos e a articulação entre organismos, v.g. de controlo.

No que diz respeito às especificidades das IES, o Presidente do TC refere como possibilidade, o legislador consagrar um regime especial de dispensa de *visto*, desde que por lei da AR. O Presidente do CCISP manifestou que o mesmo se justificaria.

Encontram-se pontos convergentes nas posições manifestadas. Ambos consideram que o atual Sistema de Compras Públicas gera deseconomias e carece de reforma (embora o Presidente do CCISP vá mais longe, considerando que as IES deveriam ser integradas como entidades voluntárias). Ambos estão de acordo quanto ao acerto das propostas constantes da Diretiva em matéria de governação (o Presidente do TC considera que as mesmas não são incompatíveis com o regime da fiscalização prévia da contratação pública vigente), bem como quanto à necessidade do legislador clarificar o enquadramento das IES na AP (tendo o Presidente do CCISP expressado a sua opção pela administração autónoma, com a correspondente responsabilização).

III. Apresentam-se na tabela que segue uma síntese (tanto quanto possível comparativa) das respostas dadas em entrevista (cf. teor integral – Anexos XIII e XVI) que se agruparam por dimensões de análise de conteúdo.

Tabela 5 – Grelha de análise das entrevistas - Presidente do Tribunal de Contas e Presidente do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos

Dimensões de análise de conteúdo	PRESIDENTE DO TC	PRESIDENTE DO CCISP
O visto face aos demais países da UE	<p>1. Como encara o atual regime da fiscalização prévia em Portugal, por confronto com o dos demais países, em particular os da UE?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Portugal é neste momento o único país da UE que mantém, tal como está consagrado, o sistema de <i>visto</i> prévio. - O TC não é um Tribunal de <i>visto</i> (tem outras competências). - O Memorando de Entendimento veio confirmar o bem fundado da existência deste instrumento. 	
		<p>1.1. Como avalia a existência (pertinência) e o funcionamento (prazos; impacto na execução dos contratos) da fiscalização prévia da contratação pública?</p> <p>A fiscalização prévia enquanto princípio é boa. O problema está no funcionamento. Desde que funcione corretamente e dentro dos prazos, o <i>visto</i> é muito positivo.</p>
Vantagens/ Desvantagens do visto	<p>1.1. Quais as principais vantagens e ou desvantagens do nosso regime? (corresponde à 1.2)</p> <ul style="list-style-type: none"> - O <i>visto</i> constitui um importante instrumento de controlo dos limites do endividamento e de apreciação de projetos que envolvam financiamento de maior dimensão. Exemplos: contratos de subconcessões de estradas e o caso do TGV. <p>(Não enunciou desvantagens)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Vantagens – Protege quem tem que tomar decisões e protege a legalidade na boa aplicação dos dinheiros públicos. - Desvantagens – O funcionamento nem sempre é bom, v.g., atrasos no processo do <i>visto</i> que interferem na boa execução dos contratos (embora o TC, em regra, funcione bem). E quando estão em causa fundos comunitários, os prazos para a execução da obra, estão condicionados pelos contratos de financiamento. A elegibilidade pode ser perdida por força da inexecução dos prazos. O <i>visto</i>, nestes casos, constitui uma forte condicionante.
O universo dos contratos sujeito a visto	<p>1.2. Considera que o universo dos contratos que está sujeito a visto é adequado? (cf. Respostas 1.1. e 2. – Anexo XIII).</p> <ul style="list-style-type: none"> - É adequado. A eliminação em 2006 da submissão a <i>visto</i> dos contratos adicionais correspondeu ao respeito pelo princípio da verdade (o prazo para remessa contava-se da data da celebração do contrato, que habitualmente ocorria após a execução do contrato. O <i>visto</i> era inútil). Hoje, todos os contratos adicionais têm de ser depositados no Tribunal, e são sujeitos a fiscalização concomitante. A celebração do contrato agora deve ocorrer antes do início da obra adicional a que haja lugar. - A submissão dos contratos de empresas públicas superiores a €5 milhões carece de regulamentação, tendo em vista adaptar a regra do cabimento orçamental (inexistente nestas empresas). O sucedâneo será a suficiência orçamental. O TC manifestou discordância quanto a essa sujeição a <i>visto</i>. 	

A fiscalização prévia da contratação pública
e as imposições da União Europeia no contexto da autonomia
das instituições de ensino superior de direito público

Dimensões de análise de conteúdo	PRESIDENTE DO TC	PRESIDENTE DO CCISP
Instrumentos pedagógicos do TC	<p>2. Considera que os instrumentos pedagógicos que o TC dispõe em matéria de fiscalização prévia são adequados e suficientes? Porquê?</p> <ul style="list-style-type: none"> - São adequados e suficientes. - O TC tem consciência que muitas vezes há dúvida ou incerteza nas matérias de contratação pública, que deixam de existir quando há recomendação. - A recomendação é suficiente porque em caso de incumprimento a sanção é gravosa (recusa de visto). 	<ul style="list-style-type: none"> - Não são adequados nem suficientes. O TC faz um bom trabalho, mas deveria ter mais iniciativas de pedagogia, de partilha. Exemplo: o próprio CCISP solicitou a colaboração do TC, para que este transmitisse, de acordo com a sua experiência, os pontos fortes e fracos de atuação das IES. Nessa sequência, numa atitude muito cooperante a Senhora Coordenadora da área da Educação do TC reuniu com dirigentes dos politécnicos, numa sessão pedagógica.
Coordenação entre os organismos de controlo interno e TC	<p>3. Existe uma adequada coordenação entre os organismos de controlo interno, v.g. tutela e controlo externo (TC)? Porquê?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existe e é adequada. Não há duplicações de auditorias do TC e da Inspeção Geral de Finanças. <p>(Não respondeu especificamente à coordenação do TC com a tutela).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Não existe coordenação (v.g. com a tutela). Temos por esse motivo muitas entidades a verificar o mesmo. Exemplo: Num instituto politécnico, a presença simultânea do TC e da inspeção da tutela, sem que tivesse havido um facto que justificasse as visitas. - Admite que poderia fazer sentido o TC dar orientações às próprias inspeções.
Substituição do visto pelo controlo interno da Administração	<p>(...) 4.1. Admite que Portugal possa dispor de condições que lhe permitam substituir o visto, pelo controlo interno da Administração? Porquê?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Portugal nesta fase não dispõe de condições que permitam essa substituição (sobretudo relativamente ao endividamento, às parcerias público privadas e à aplicação do CCP). - A tendência é para que o TC mantenha a fiscalização prévia limitada apenas à dívida e aos grandes contratos, em estreita articulação com os mecanismos de alerta existentes no Conselho de Finanças Públicas (já criado em Portugal). 	
Propostas de alteração ao regime de fiscalização prévia da contratação pública	<p>7. Num cenário de eventual manutenção da fiscalização prévia da contratação pública pelo TC, encararia como vantajosa, a introdução de regime semelhante ao estabelecido na redação originária do n.º 3 art. 48.º da L 98/97 de 26.08. (...)?</p> <p>Admite como hipótese a possibilidade do TC poder determinar a cessação permanente do visto em certos casos (passando a vigorar um sistema de controlo substitutivo).</p> <p>(Não respondeu se encararia como vantajosa essa alteração)</p>	<p>4. No quadro duma eventual alteração legislativa ao regime da fiscalização prévia da contratação pública, faria propostas de alteração? Porquê? Em caso afirmativo, quais?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Há muita facilidade na questão de prolongamento dos prazos de emissão do visto. - Quanto aos efeitos do visto (nos contratos sujeitos a visto entre os €350.000 e os €950.000) há (por vezes) um desajuste, designadamente, entre execução e a cabimentação. Deveria aqui haver, talvez, em termos futuros, a ideia de que se pudesse fazer uma percentagem de execução financeira, quando estivesse em causa a interligação das fontes de financiamento, fundos comunitários e dotações orçamentais nacionais.

Dimensões de análise de conteúdo	PRESIDENTE DO TC	PRESIDENTE DO CCISP
Proposta de Diretiva	<p>(...) 5.1. Concorda com as referidas propostas? Porquê?</p> <p>- As propostas em matéria de governação constantes da Diretiva merecem a sua concordância. Não são incompatíveis com a fiscalização prévia (da contratação pública) em Portugal.</p> <p>5.2. Na eventualidade da proposta de Diretiva ser aprovada, como é que antevê a respetiva transposição para a legislação nacional, em particular, no que diz respeito à criação do ONF e dos centros de conhecimento?</p> <p>- A transposição para a legislação nacional será facilitada pela existência do Conselho de Finanças Públicas que terá um papel importante na respetiva coordenação e articulação.</p> <p>6. Como encara o futuro da fiscalização prévia (da contratação pública) em Portugal, na eventualidade da Diretiva ser aprovada?</p> <p>- A Diretiva estabelece um controlo interno sem competências sancionatórias e o visto é uma competência jurisdicional do controlo externo (a recusa de visto tem consequências de caso julgado).</p> <p>- Não vê inconveniente em que, no futuro, o visto venha a praticamente desaparecer, mas nas atuais circunstâncias, não pode deixar de se manter este mecanismo, que não é de todo incompatível com a aplicação da Diretiva. Mesmo na eventualidade das funções do ONF serem acometidas a uma entidade administrativa independente.</p>	<p>(...) 5.1. Concorda com as referidas propostas (tendo em conta, em particular o caso das IES)? Porquê?</p> <p>- As propostas constantes da Diretiva em matéria de governação são muito boas. Também se corre o risco de serem criadas estruturas e depois nada funcionar, mas de facto a proposta pode efetivamente desenvolver a questão pedagógica na relação com as instituições, que não existe.</p> <p>- A criação dos centros de conhecimento pode ser interessante se forem bem utilizados.</p> <p>- Hoje o maior dilema que as instituições enfrentam prende-se com a incerteza, a instabilidade jurídica. Gasta-se tempo e dinheiro em pedidos de pareceres às mais diversas entidades, e não há quem tenha a palavra final, não há certezas. Deveria existir alguém que pudesse dizer como é, qual foi o espírito do legislador na criação do diploma, e se escreveu mal, alterar-se.</p> <p>- Também tem faltado a cooperação entre Estados. A cooperação gera confiança. Importa também uniformizar regras. O intercâmbio de informações também parece muito interessante.</p> <p>- Para as IES (a implementação das propostas) pode ter um impacto muito positivo, porque estão na Europa numa forma particular (v.g., integradas no sistema de ensino superior europeu).</p> <p>- Espera que os princípios que estão previstos na (proposta) de Diretiva possam vir a ser uma realidade.</p>
Especificidade das IES	<p>8. Reconhece alguma especificidade às IES que pudesse justificar ser-lhes estabelecido um regime de fiscalização prévia diferenciado do fixado para o Setor Público Administrativo?</p> <p>- Não há diferenciação (em termos de regime vigente) relativamente às instituições de ensino superior, mesmo as que tenham natureza fundacional, estando sujeitas ao visto nos mesmos termos.</p> <p>- Há sempre a possibilidade do legislador vir a consagrar, um regime especial. É possível a dispensa de visto, desde que por lei da AR.</p>	<p>6. Considera que se justificaria as IES disporem dum regime fiscalização prévia da contratação pública diferenciado do restante SPA? Porquê?</p> <p>- Concorda que as IES pudessem dispor dum regime fiscalização prévia da contratação pública diferenciado do restante SPA, pelo facto de terem uma realidade diferente (em particular as suas fontes de financiamento, que advêm em cerca de 50% de receitas próprias, e parte delas provenientes de atividades privadas), embora seja sempre muito difícil (implementar).</p>

A fiscalização prévia da contratação pública
e as imposições da União Europeia no contexto da autonomia
das instituições de ensino superior de direito público

Dimensões de análise de conteúdo	PRESIDENTE DO TC	PRESIDENTE DO CCISP
Sistema de Compras	<p>- A recusa de <i>visto</i> pelo TC a contratos submetidos por IES, por ter decidido que as mesmas estão vinculadas ao Sistema de Compras é uma decisão de <i>jure condito</i>. O TC limitou-se a aplicar a lei, tal como está formulada.</p> <p>- É matéria de reforma da legislação. De <i>jure condendo</i> é indispensável introduzir aperfeiçoamentos no Sistema de Compras Públicas, designadamente evitando que haja deseconomias.</p>	<p>9. O TC recusou <i>visto</i> a contratos submetidos por IES, por ter decidido que as mesmas estão vinculadas ao Sistema Nacional de Compras Públicas. Pode comentar?</p> <p style="text-align: right;">(corresponde à 7.)</p> <p>- A recusa de <i>visto</i> pelo TC a contratos submetidos por IES, por ter decidido que as mesmas estão vinculadas ao Sistema de Compras esteve na origem de todo este problema.</p> <p>- Concorda com a existência do Sistema de Compras, mas discorda da necessidade das IES terem de efetuar o pedido de exceção ao Ministro das Finanças relativamente aos serviços e bens que não estão disponíveis (não se encontram no catálogo de artigos ativos), e discorda também do facto das IES não poderem optar pela solução mais barata (serem vinculadas).</p>
		<p>8. A revogação do art. 5.º-3 CCP (que previa um regime diferenciado para as IES) e a sua vinculação ao Sistema Nacional de Compras Públicas tiveram repercussões nas aquisições realizadas pelas IES? Em caso afirmativo, em que medida?</p> <p>- O Sistema de Compras (serviços partilhados), teve repercussões grandes nas aquisições realizadas pelas IES (nos preços e prazos).</p>
Organização das IES na AP		<p>9. Considera que o atual regime de autonomia administrativa e financeira das IES é satisfatório? Porquê?</p> <p>- Atual regime de autonomia administrativa e financeira não é satisfatório, impede o desenvolvimento da atividade. É necessário mais autonomia e responsabilização.</p>
	<p>10. Seria útil a clarificação legislativa da integração das IES na organização da AP (administração indireta/autónoma)?</p> <p>- É uma questão complexa. Há margens de flexibilidade maiores para as universidades do que para os politécnicos por força do regime constitucional, o que não quer dizer que amanhã a legislação não deva ser ajustada nesse domínio. Tem dúvidas relativamente ao bem fundado dessa interpretação, mas a verdade é que a Constituição é muito clara.</p> <p>- Seria útil o legislador vir clarificar como é que se enquadram as IES na AP (administração indireta/autónoma). Há uma pressão muito grande (que não é portuguesa, mas internacional) relativamente a esta reflexão.</p> <p>- É defensor do sistema binário; da identidade e vocação próprias; da avaliação específica e das distinções de regime, porque isto permite que uma instituição politécnica de qualidade não se compare com uma instituição universitária, que tem uma vocação diferente. Há no entanto uma forte pressão, para se entender que o melhor é (o politécnico) ter o regime da universidade.</p>	<p>- A primeira grande preocupação perante uma nova regra, é saber se ela se aplica às IES. Gasta-se tempo e dinheiro nisto, o que não faz sentido.</p> <p>- Era importante clarificar definitivamente o posicionamento das IES na administração autónoma, acompanhada da correspondente responsabilização.</p>

3. A PERSPETIVA DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

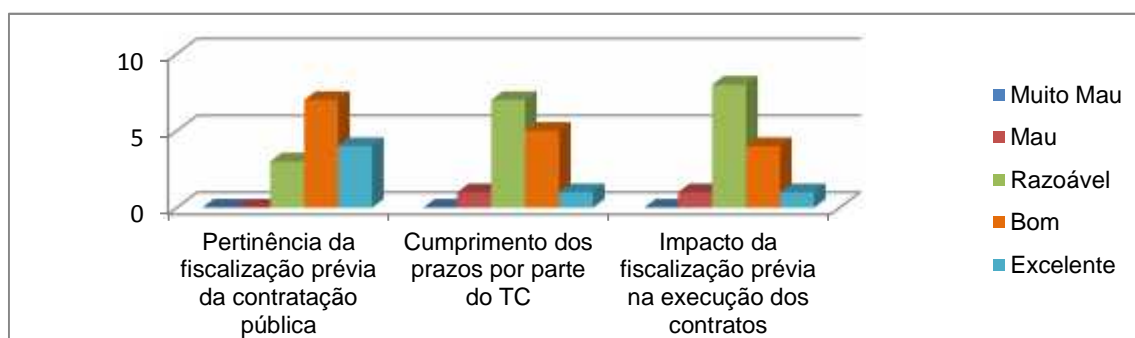
I. Procurou colher-se a perspetiva das IES mediante inquéritos por questionário *online*. Responderam três das oito universidades de direito público e onze das vinte instituições de ensino politécnico (institutos politécnicos e Escolas não integradas – art. 5.º-1/b RJIES) - cf. Anexos XVII, XVIII e XIX. Considerando o n.º de respostas obtidas, e tendo em conta que as matérias abordadas no presente estudo foram objeto de tratamento unitário para o ensino politécnico e universitário, por força da respetiva unidade de regime, nos termos e com as ressalvas que se deixaram expostas (A, 1 e Cap. V, 3), e atendendo em particular ao facto das questões colocadas nos inquéritos, terem sido semelhantes para todo o ensino superior considerado, opta-se por apresentar em seguida, os dados das IES de forma agregada, embora os relatórios dos inquéritos tenham sido extraídos de forma decomposta da aplicação “Survio” (*Vide* Anexos XVIII e XIX).

Não se deixa, no entanto, de ter presente que “As não respostas são fonte de enviesamento para os resultados se o grupo de indivíduos que não responde é significativamente diferente do que responde, relativamente ao tópico em estudo. A pesquisa tem mostrado que os não respondentes diferem, de um modo geral, significativamente nas suas opiniões e comportamentos dos respondentes, pelo que é sensato assumir a sua diferença” (Chisnall, ap. Vicente, Reis & Ferrão, 1996, p.29). Também Moser e Kalton salientam “a falta de resposta constitui um problema devido à probabilidade – repetidamente confirmada na prática – de as pessoas que não devolvem os questionários diferirem das que o fazem!” (ap. Bell, 1997, pp.112-113).

II. Com a referida nota, apresentam-se então graficamente os resultados dos inquéritos que se obtiveram na sua globalidade, acompanhados de breve explicação.

No que concerne à questão 1, pretendeu-se apurar como avaliam as IES a fiscalização prévia da contratação pública, nos 3 aspetos perguntados (reproduzidos no gráfico 1).

Gráfico 1 – Pertinência, prazos e impacto da fiscalização prévia

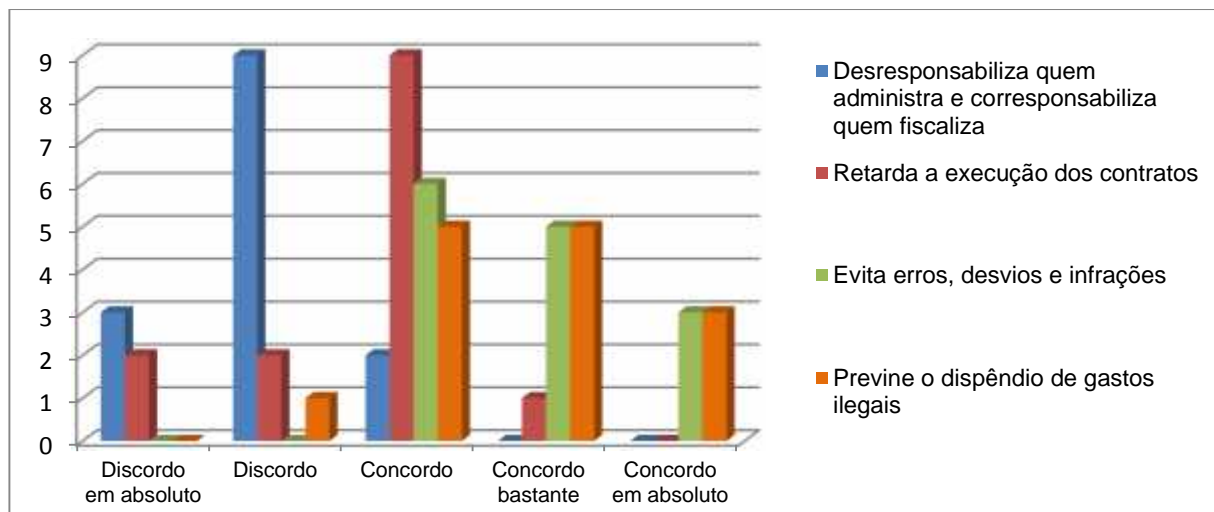


A pertinência da fiscalização prévia realizada às IES foi avaliada por 3 (21%) dos respondentes como razoável e por 4 (29%) como excelente. Os restantes 7 (50%) respondentes consideram-na boa.

Quanto ao cumprimento dos prazos pelo TC, 7 (50%) respondentes considera-o razoável, e 5 (36%), bom. Relativamente ao impacto da fiscalização prévia, 8 (57%) considera-o razoável e 4 (29%) bom. Apenas 1 (7%) considera ambos os aspetos maus, e igual n.º, excelentes.

III. A questão 2. inquiriu o grau de concordância quanto a 2 vantagens e 2 desvantagens da fiscalização prévia que se indicaram (reproduzidas no gráfico 2).

Gráfico 2 – Vantagens e desvantagens da fiscalização prévia



Fonte: Adaptado - Respostas à questão 2, inquéritos (Anexos XVIII e XIX).

Nove (64%) dos respondentes manifestaram discordar da ideia da fiscalização prévia desresponsabilizar quem administra e responsabilizar quem fiscaliza. 3 (22%) afirmaram discordar em absoluto e apenas 2 (14%) concordam.

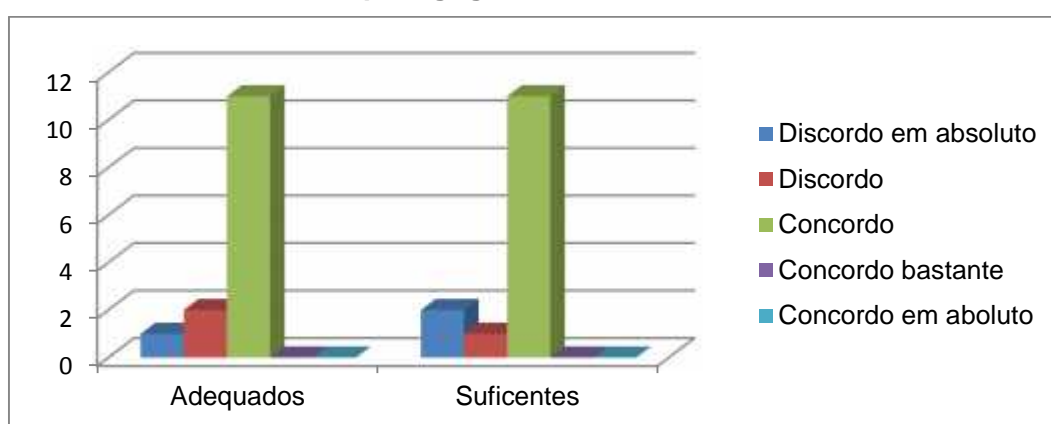
Nove (65%) dos respondentes concordam que a fiscalização prévia retarda a execução dos contratos. É interessante cruzar este resultado com o da questão 1., no que diz respeito ao impacto da fiscalização prévia (57% considera-o razoável e 29% bom).

Todos os 14 respondentes concordam que a fiscalização prévia evita erros, desvios e infrações (43% concordam; 36% concordam bastante e 21% concordam em absoluto).

Apenas um dos respondentes discorda que a fiscalização prévia previna o dispêndio de gastos ilegais; 10 (72%) concordam e concordam bastante e 3 (21%) concordam em absoluto.

IV. A questão 3 inquiriu a adequação e suficiência dos instrumentos pedagógicos que o TC dispõe. Manifestaram concordância 11 (79%) dos respondentes e apenas 3 (21%) discordaram.

Gráfico 3 – Instrumentos pedagógicos do Tribunal de Contas

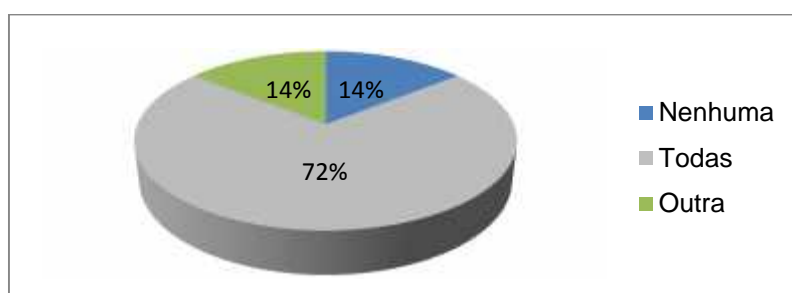


Fonte: Adaptado - Respostas à questão 3, inquéritos (Anexos XVIII e XIX).

V. A questão 4 pretendeu saber se, no quadro de uma alteração legislativa, fariam propostas de alteração ao regime da fiscalização prévia vigente. Todos responderam negativamente.

VI. A questão 5 auscultou a concordância relativamente às três medidas constantes da proposta de Diretiva em matéria de governação. 72% (10) dos respondentes concorda com todas; 14% (2) não concorda com nenhuma e 14% (2) assinalou “outra”, tendo 1 dos respondentes explicitado a necessidade do ONF ser, efetivamente, independente.

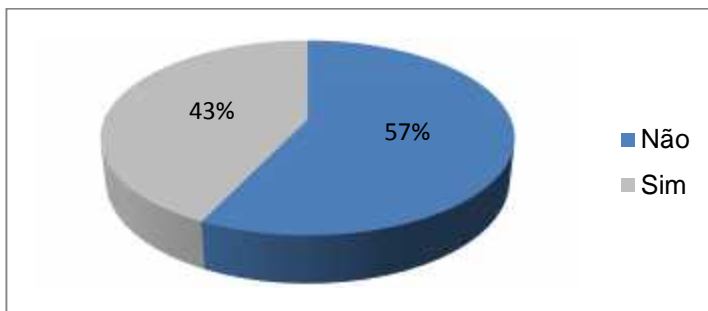
Gráfico 4 – Proposta de Diretiva - contratos públicos – medidas de governação



Fonte: Adaptado - Respostas à questão 5, inquéritos (Anexos XVIII e XIX).

VII. A questão 6 indagou se se justificaria as IES disporem de um regime de fiscalização prévia de contratação pública diferenciado do restante SPA. Embora a maioria (8) tenha respondido que não, 43% (6) respondeu que sim. É interessante cruzar este resultado com o da pergunta 4, em que nenhum respondente afirmou que faria propostas de alteração ao regime da fiscalização prévia vigente.

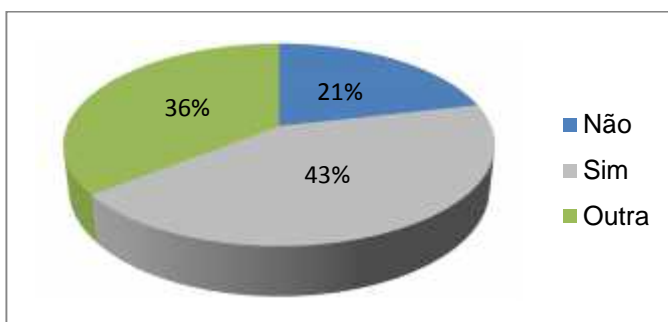
Gráfico 5 – Regime diferenciado de fiscalização prévia-instituições de ensino superior



Fonte: Adaptado - Respostas à questão 6, inquéritos (Anexos XVIII e XIX).

VIII. A pergunta 7 procurou averiguar a concordância das IES relativamente à sua vinculação ao Sistema Nacional de Compras. 43% (6) dos respondentes afirmou concordar; 21% (3) discordar e, 36% (5) assinalou “outra”.

Gráfico 6 – Vinculação ao Sistema Nacional de Compras Públicas



Fonte: Adaptado - Respostas à questão 7, inquéritos (Anexos XVIII e XIX).

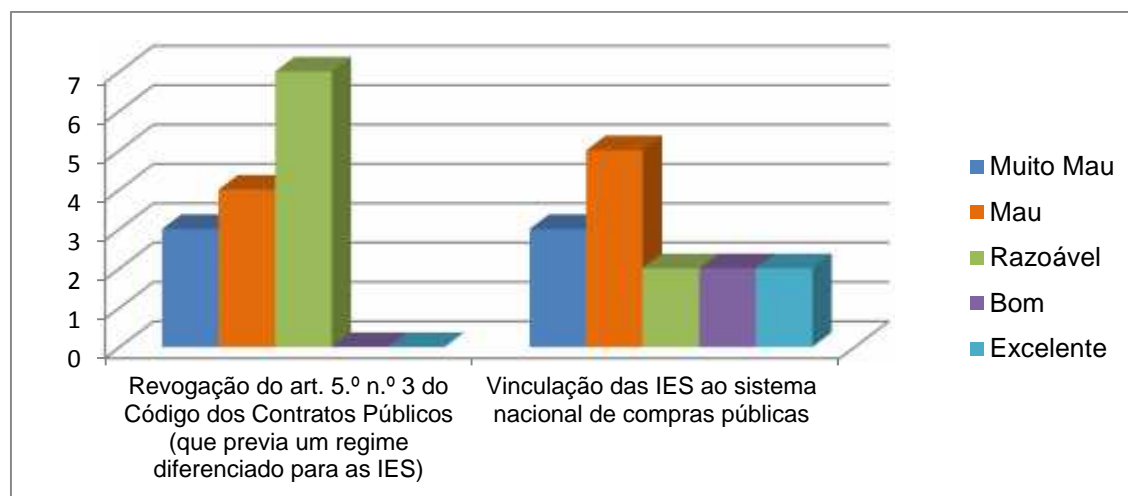
Quatro dos cinco respondentes que assinalaram “outra” traduziram também discordância, ao explicitarem que: “O sistema nacional de compras não responde às necessidades específicas das IES, é um sistema burocrático, os Acordos Quadro celebrados são fechados e os bens disponibilizados são obsoletos, de má qualidade e muitas vezes apresentam um

preço mais elevado dado que os fornecedores devem renumerar a ESAP, remuneração essa que acaba por ser paga pelas Instituições Públicas. O facto dos AQ não terem os bens e serviços necessários leva a que se tenha que apresentar pedidos de exceção levando a atraso nos processos dado que as respostas por parte da ESAP (sic) são demoradas.”; “As IES têm autonomia financeira e em muitos casos há uma maior demora nas aquisições e por valores mais elevados; “Atenta a autonomia e especificidades a adesão devia ser voluntária” e “Especificidade de algumas aquisições” (Anexo XIX, p.11).

IX. A questão 8 procurou verificar o impacto que as alterações em matéria de compras públicas (enunciadas no quadro 7) tiveram nas aquisições realizadas pelas IES.

Relativamente à revogação do art. 5.º-3 CCP (que previa um regime diferenciado para as IES), 7 (50%) consideram que o impacto foi razoável; 4 (29%) consideram que o impacto foi mau e 3 (21%) consideram que o impacto foi muito mau.

Gráfico 7 – Impacto nas aquisições realizadas pelas instituições de ensino superior



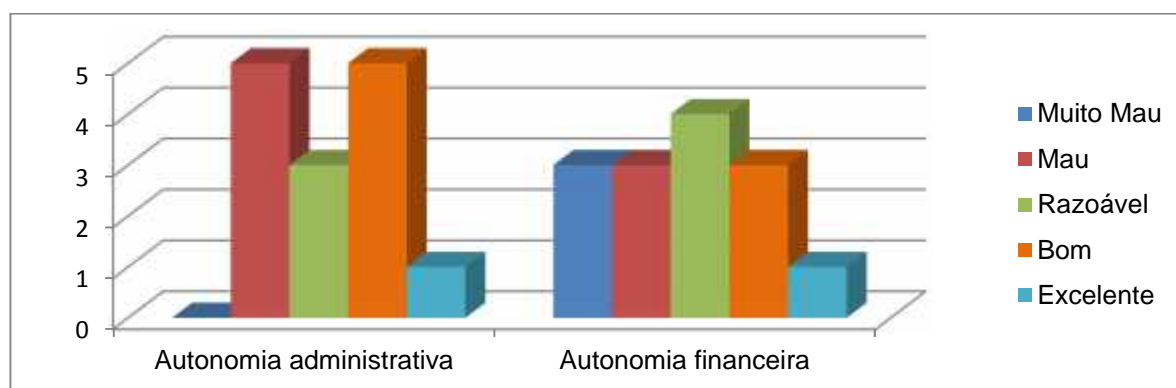
Fonte: Adaptado - Respostas à questão 8, inquéritos (Anexos XVIII e XIX).

No que diz respeito ao impacto da vinculação das IES ao Sistema de Compras, 5 (36%) considera-o mau; 3 (22%) considera-o muito mau; os demais respondentes dispersaram as respostas em igual n.º de 2 (14%) no razoável, bom e excelente.

X. A questão 9 procurou avaliar a adequação do atual regime de autonomia administrativa e financeira das IES. 5 (36%) dos respondentes classificam de mau o regime de autonomia

administrativa das IES, e o mesmo n.º de bom; 3 (21%) de razoável e 1 (7%) de excelente. Relativamente à autonomia financeira, 4 (28,57%) respondentes classificam-na de razoável; 3 (21,43%) classificam-na de boa e em igual n.º muito má, má, e 1 (7,14%) de excelente.

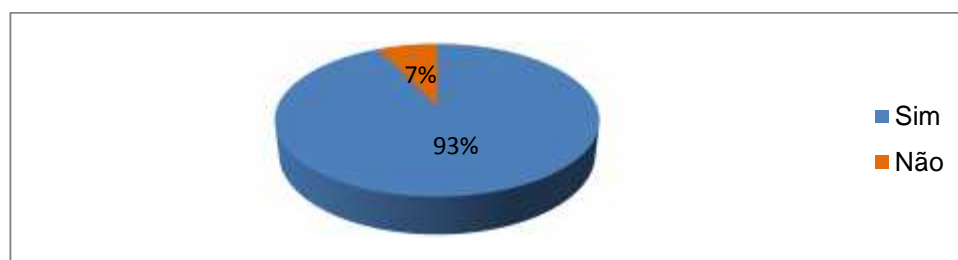
Gráfico 8 – Autonomia administrativa e financeira - instituições de ensino superior



Fonte: Adaptado - Respostas à questão 9, inquéritos (Anexos XVIII e XIX).

XI. A questão 10 inquiriu da utilidade para a atuação das IES, da clarificação legislativa da integração destas na organização da Administração Pública (indireta/autónoma). 93% (13) dos inquiridos responderam afirmativamente e 7% (1) rejeitou a mencionada utilidade.

Gráfico 9 – Integração na organização da Administração Pública - instituições de ensino superior



Fonte: Adaptado - Respostas à questão 10, inquéritos (Anexos XVIII e XIX).

XII. Importa esclarecer que não se apresentou em nenhuma das questões, como hipótese de resposta, a eventual substituição do *visto* do TC por controlos internos, por se ter temido que isso pudesse induzir a resposta. Optou-se em alternativa, por questionar acerca da satisfação relativamente ao regime vigente e por solicitar a indicação de eventuais propostas de alteração. Em todo o caso, se se remetessem os inquéritos agora, reponderar-se-ia essa possibilidade, por se considerar que os respondentes podem não ter equacionado aquela hipótese.

4. OS NÚMEROS DA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DA CONTRATAÇÃO ÀS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR NO TRIÉNIO 2010-2012

I. Para observar o funcionamento global do *visto* (na Sede do TC), no último triénio (2010-2012), e tanto quanto possível confrontá-lo com o relativo às IES, efetuou-se a análise dos dados disponibilizados nos Relatórios de Atividades e Contas dos anos considerados, e solicitou-se ao TC os dados relativos às IES, atendendo a que aqueles relatórios não contêm dados com a desagregação pretendida (Anexo XI).

Na sequência do referido pedido, o TC solicitou a identificação nominal das entidades a considerar, após o que facultou uma listagem dos processos de *visto* que deram entrada no TC no período considerado, relativos às entidades em causa, e disponibilizou a consulta dos processos na secretaria do Tribunal. Relativamente aos processos que não foi facultada consulta, o TC disponibilizou gentilmente os dados solicitados.

Por força do referido procedimento (moroso) de recolha de dados (processo a processo na secretaria do TC), e tendo em conta as limitações de tempo e espaço, não foi possível efetuar o levantamento do conteúdo de todas as recomendações efetuadas às IES e os valores dos contratos fiscalizados às IES desagregados por objeto. Com esta ressalva, apresentam-se os dados que foi possível recolher e tratar, e que tiveram em conta, no essencial, a data de entrada do processo; o objeto do contrato; a data e o sentido da decisão de *visto* (expresso ou tácito)/homologação/recusa; a existência de recomendações e nos casos em que os processos foram devolvidos, a indicação do motivo da devolução (por não estar sujeito a *visto* ou a pedido do serviço e cancelado). Apenas se apresenta o movimento do *visto* relativo aos anos de 2011 e 2012, uma vez que não se acedeu aos dados relativos aos processos transitados do ano de 2009.

II. Dos dados recolhidos, em termos de decisões finais dos processos, resulta que no universo dos 86 contratos submetidos a *visto* pelas IES no último triénio, apenas 3 foram objeto de recusa de *visto* (todos em 2011 – Anexo XX), e todos pelo mesmo motivo, a que se fará referência de forma autónoma no número seguinte. Tendo em linha de conta todos os processos decididos na Sede do TC, constata-se (cf. Anexo XXI) que as recomendações em contratos visados às IES tiveram um decréscimo no último ano (2 processos com recomendações, contra 4 em 2010). Verifica-se também um decréscimo dos visados sem recomendações (de 5 processos em 2011, passou para 1 em 2012). Os visados com homologação tiveram um decréscimo em 2011 (de 8 processos em 2010 passaram para 3), e um acréscimo em 2012 (34 processos, que correspondem a 89,47% dos processos decididos). Constata-se que por confronto com os processos decididos na Sede do TC, as

IES no seu conjunto em 2011 tiveram mais 2,27% de processos com recomendações; menos 11,55% de processos visados sem recomendações e menos 1,89% de homologações de conformidade. Já em 2012 as IES tiveram menos 28,56% de processos com recomendações e apresentam o expressivo resultado de 89,47% processos homologados conformes, enquanto na globalidade dos processos da Sede apenas 22,74% apresentam essa decisão.

III. No que diz respeito a prazos de decisão, as IES foram objeto de apenas um *visto* tácito e a grande maioria dos processos foi decidido dentro do mesmo ano civil. A percentagem de processos findos por ano teve um ligeiro decréscimo no triénio (88,89% em 2010 para 83,67% em 2012). Por confronto com os resultados globalmente apresentados na Sede do TC, contata-se que o n.º destes também teve um ligeiro decréscimo (91,03% em 2010 e 83,99% em 2012), tendo no ano de 2012 resultados semelhantes ao das IES. Embora não resulte dos n.ºs que se apresentam, deixa-se nota que da consulta que se efetuou aos processos verificou-se que um n.º muito significativo de processos foi devolvido às entidades fiscalizadas com solicitação de informações e elementos complementares em falta. Esse procedimento atrasa a emissão de decisão final (a devolução suspende os prazos de decisão – Anexo VII).

Os processos que foram (definitivamente) devolvidos às IES, ficaram a dever-se, maioritariamente, ao facto de os contratos submetidos não estarem sujeitos a *visto*, concentrando-se o n.º mais significativo (5) em 2011 (Anexo XX).

IV. Quanto ao objeto dos contratos submetidos a *visto* pelas IES, é constante a tipologia “empreitada” (12 em cada ano, desconsiderando os devolvidos), sendo que no ano de 2012 os fornecimentos correspondem ao maior número (34 - Anexo XXI), o mesmo sucedendo com a generalidade dos contratos submetidos pela Administração Central (40,98% são fornecimentos em 2011, e 36,09% em 2012 - Anexo XXII). Por confronto com esta, as IES têm um n.º reduzido de prestação de serviços submetidos a fiscalização (0 em 2011 e 1 em 2012, contra os 127 em 2011, e 167 em 2012, do conjunto da Administração Central). Para além das referidas tipologias, as IES submeteram 1 contrato de aquisição de imóvel (2010).

V. Relativamente à variação dos n.ºs do *visto*, o n.º de processos submetidos na Sede do TC reduziu em 2012 (-11,54% face a 2011), mas aumentou o n.º dos submetidos pelas IES (137,50%). O n.º de processos visados teve uma variação positiva em 2012 para as IES (184,62%), enquanto na Sede teve uma variação negativa de 8,83%. A variação dos *vistas* recusados em 2012 relativos à Sede desceu 55,71%, enquanto as IES não tiveram recusas (Anexo XXIII).

5. CASOS DE RECUSA DE *VISTO* DECORRENTES DA QUALIFICAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR COMO ENTIDADES COMPRADORAS VINCULADAS AO SISTEMA NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS

I. O DL 37/2007 de 19.02 procedeu à criação e aprovação dos estatutos da Agência Nacional de Compras Públicas, EPE [(Agência Nacional) atual Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P (ESPAP, I.P.) - art. 21.º-1/c, DL 117-A/2012 de 14.06] e à definição de um Sistema de Compras.

Integram o Sistema de Compras, na qualidade de “entidades compradoras vinculadas”, os serviços da administração direta do Estado e os institutos públicos e na qualidade de “entidades compradoras voluntárias”; as entidades da administração autónoma e do setor empresarial público, mediante a celebração de contrato de adesão com a Agência Nacional (art. 3.º DL 37/2007).

II. Por despacho 9984/08 de 04.04, o então Ministro da tutela determinou que as IES “podem também, aderir à plataforma transacional, nos termos do art. 3.º do DL 37/2007 (...)” (p.14913).

A Secretaria-Geral do Ministério da tutela emitiu parecer datado de 22.10.09 comunicado ao CRUP e CCISP, transmitindo o seguinte entendimento:

Para os efeitos previstos no n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro, as instituições de ensino superior públicas e as fundações previstas na Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, são entidades compradoras voluntárias (não vinculadas) que, caso pretendam proceder à contratação de bens e serviços ao abrigo de Acordos Quadro, devem para esse efeito proceder à celebração de contrato de adesão com a ANCP (SGMCTES, 2009, para.13).

A fundamentação do referido parecer assentou no essencial, no regime especial das IES consagrado na LQIP e concretizado no RJIES, que sendo lei especial não pode ser afetada por lei geral, salvo disposição em contrário (art. 9.º-6 RJIES). Fundamenta ainda com os arts. 76.º-2 CRP; 111.º-1 e 92.º-1/e RJIES.

III. Nessa sequência, as IES contrataram fora da Agência Nacional, tendo submetido a *visto* os respetivos contratos a ele sujeitos. Ao abrigo do art. 44.º-3/a LOPTC, o TC recusou o *visto* a todos os contratos submetidos nessas condições, por ter entendido que as IES são

entidades públicas vinculadas, tendo a celebração de contratos fora dos respetivos acordos quadro, implicado a nulidade daqueles (art. 5.º-6 DL 37/2007) – Ac. 20/2011, Rec. ord. 29/2011; Ac. 26/13.09.11 – 1.ª S/PL, Rec. ord. 25/2011; Ac. 36/13.12.11 – 1.ª S/PL, Rec. ord. 20/2011-R.

E assim concluiu por ter entendido que constitui finalidade do DL 37/07 de 19.02, estabelecer um modelo organizacional que permita a modernização e a racionalização da atividade administrativa e da gestão dos recursos disponíveis, com vista a obter anualmente, um volume significativo de poupança de dinheiros públicos através da atividade da Agência Nacional, não bulindo esse regime e a caracterização das IES como entidades compradoras vinculadas, com as autonomias das IES.

O TC admitiu, em todo o caso, ser difícil a determinação das entidades da administração indireta (institutos públicos) e autónoma que integram o Sistema de Compras, “(...) dado o regime de específicas entidades a que a lei atribui características e capacidades que as tornam entidades mistas, com disciplina que, em certos aspetos, as aproximam dos institutos públicos, noutros das entidades da administração autónoma e, mesmo noutros, das entidades empresariais.” (Ac. 26/11 Rec. ord. 25/11, p.5).

IV. Perante a referida posição do TC, o Gabinete do Secretário de Estado do Ensino Superior emitiu comunicado de 09.11.11 dirigido às IES em que refere “Nesta conformidade, atendendo à jurisprudência (...) do Tribunal de Contas, não obstante se manter por parte da tutela a intenção de adoptar as diligências tendentes à alteração do enquadramento legislativo vigente (ao abrigo do qual foram proferidos os citados acórdãos), afigura-se-nos que devem as instituições de ensino superior actuar em conformidade com a citada jurisprudência promanada do Tribunal de Contas.” (para.3).

A Agência Nacional em comunicado de 07.09.11, publicitou que o TC veio confirmar o seu entendimento, segundo o qual as IES são entidades vinculadas ao Sistema de Compras.

V. Por força do entendimento exposto, as IES estão, em síntese, sujeitas ao seguinte procedimento:

- É-lhes, em regra, vedada a possibilidade de adotarem procedimentos para contratação direta de bens e serviços (n.º 4 art. 5.º DL 37/2007) abrangidos pela Portaria n.º 103/2011 de 14.03.;

- Exceto quando autorizadas pelo membro do Governo responsável pela área das Finanças, mediante proposta fundamentada da IES interessada;

- Quando o vocabulário comum para os contratos públicos [CPV – Regulamento (CE) n.º 2195/2002] do bem ou serviço a adquirir está abrangido por acordo quadro (art. 251.º CCP), mas não se encontra no catálogo de artigos ativos, impõe-se, ainda assim, o referido pedido de exceção;
- Consequência da violação do procedimento descrito – nulidade dos contratos celebrados (art. 5.º-6 DL 37/2007).

VI. A Recomendação 4/2012 do CNE, refere a este propósito que a sujeição das IES ao Sistema de Compras “retira toda e qualquer autonomia às IES para adquirir o que quer que seja e que frequentemente se traduz num aumento de custos de aquisições face aos preços praticados através de procedimentos anteriores (...) configuram-se como normativos que afetam diretamente a liberdade gestonária das instituições.” (p.36543).

VII. As posições manifestadas pelos Presidentes do TC e do CCISP em entrevista (Cap.VI. 2) e das IES nos questionários (Cap.VI, 3, questão 7) demonstram a necessidade de serem introduzidos aperfeiçoamentos nesta matéria, v.g., reduzindo a morosidade, eliminando deseconomias e, do ponto de vista das IES, atendendo às suas especificidades.

VIII. Embora não corresponda à jurisprudência firmada pelo TC, face à posição que se adotou (Cap.V, 2.4), considera-se que para efeitos do disposto no art. 3.º DL 37/07, são entidades compradoras vinculadas os institutos públicos de regime geral. As IES, por constituírem institutos públicos de regime especial, integrados na administração autónoma, seriam entidades compradoras voluntárias.

6. SÍNTESE CONCLUSIVA

Enuncia-se, em síntese, o que se apurou no presente Capítulo.

a. No que diz respeito às entrevistas, o Presidente do TC mostrou concordância relativamente à generalidade dos aspetos do regime do *visto* (com exceção da sujeição a *visto* das empresas públicas).

a.i. O Presidente do CCISP considera que o *visto* protege quem decide e que é positivo, desde que funcione bem. Expressou uma perspetiva crítica, frisando a necessidade de se melhorarem os mecanismos pedagógicos e a articulação entre organismos, v.g. de controlo.

a.ii. Quanto às especificidades das IES, o Presidente do TC refere como possibilidade, o legislador consagrar um regime especial de dispensa de *visto*, desde que por lei da AR. O Presidente do CCISP manifestou que o mesmo se justificaria.

a.iii. Ambos consideram que o atual Sistema de Compras Públicas gera deseconomias e carece de reforma e estão de acordo quanto ao acerto das propostas constantes da Diretiva em matéria de governação (o Presidente do TC referiu a sua compatibilidade com o regime da fiscalização prévia da contratação pública vigente), bem como quanto à necessidade do legislador clarificar o enquadramento das IES na AP.

b. Relativamente aos inquéritos realizados às IES, metade dos respondentes avaliam como boa a pertinência da fiscalização prévia realizada às IES e consideram razoável o cumprimento dos prazos pelo TC e o impacto da fiscalização prévia (57%).

b.i. A maioria dos respondentes concorda (65%) que a fiscalização prévia atrasa a execução dos contratos. Todos admitem que a fiscalização prévia evita erros, desvios e infrações. Apenas um discorda que a fiscalização prévia previna o dispêndio de gastos ilegais.

b.ii. A maioria dos respondentes concorda com a adequação e suficiência dos instrumentos pedagógicos que o TC dispõe (79%).

b.iii. Nenhum dos respondentes admitiu fazer propostas de alteração ao regime vigente.

b.iv. A maioria (72%) dos respondentes concorda com as medidas constantes da proposta de Diretiva em matéria de governação.

b.v. 57% respondeu que não se justifica as IES disporem de um regime de fiscalização prévia de contratação pública diferenciado do restante SPA.

b.vi. Quanto à vinculação das IES ao Sistema Nacional de Compras, 43% afirmou concordar e 36% (5) assinalou “outra”. Quatro destes explicitaram também discordância.

b.vii. Relativamente à revogação do art. 5.º-3 CCP, 50% consideram que o impacto foi razoável; 29% consideram que o impacto foi mau e 21% muito mau.

b.viii. No que diz respeito ao impacto da vinculação das IES ao Sistema de Compras, 36% considera que o mesmo foi mau; 22% considera que o mesmo foi muito mau.

b.ix. 36% classificam o regime de autonomia administrativa das instituições de ensino superior de mau e a mesma percentagem de bom; 28,57% classificam a autonomia financeira de razoável; 21,43% classificam-na de boa e em igual percentagem muito má e má.

b.x. 93% respondeu ser útil para a atuação das IES, a clarificação legislativa da sua integração na organização da AP.

c. Quanto aos n.ºs da fiscalização prévia, no universo de contratos submetidos a *visto* pelas IES no último triénio, apenas 3 foram objeto de recusa de *visto* (todos em 2011).

c.i. As recomendações em contratos visados às IES tiveram um decréscimo em 2012 (31,25% para 5,26%). Os visados com homologação em 2012 corresponderam a 89,47%.

c.ii. No que diz respeito a prazos de decisão, as IES foram objeto de apenas um *visto* tácito e a grande maioria dos processos foi decidido dentro do mesmo ano civil.

c.iii. Da consulta que se efetuou aos processos resultou que, um n.º muito significativo dos processos foi devolvido às entidades fiscalizadas com solicitação de elementos complementares em falta, o que atrasa a emissão de decisão final (suspende os prazos).

d. Os casos de recusa de *visto* às IES em 2011 ocorreram (todos) por força da jurisprudência firmada pelo TC, de que as IES são entidades vinculadas ao Sistema de Compras, sendo que as IES haviam submetido a *visto* contratos celebrados fora da Agência Nacional, de acordo com parecer da tutela, que referia serem entidades voluntárias.

e. Na sequência da referida jurisprudência, encontra-se, em regra, vedada a possibilidade das IES adotarem procedimentos para contratação direta de bens e serviços, salvo autorização das Finanças, sob pena de nulidade dos contratos.

f. Embora não corresponda à jurisprudência do TC, face à posição que se adotou (Cap.V, 2.4), as IES seriam entidades compradoras voluntárias.

Capítulo VII - Pistas para a reflexão da evolução do regime da fiscalização prévia da contratação pública num futuro próximo em Portugal

I. Apresentado o regime vigente, as alterações legislativas em curso, a posição dos principais intervenientes relativamente às matérias em causa, e os n.ºs da fiscalização prévia da contratação pública no último triénio, expõe-se a reflexão que se faz da evolução do respetivo regime.

II. Do que se escreveu resulta que face ao regime constitucional vigente, o legislador ordinário pode extinguir o atual regime de *visto*, eventualmente substituindo-o por controlos internos. Não obstante, tendo em conta o compromisso assumido por Portugal no Memorando de Entendimento, de assegurar auditorias/verificações *ex ante* relativas a contratação pública principalmente pelo TC (7.27), executado por via legislativa (L 61/11 de 07.12), e que se traduziu num alargamento do âmbito objetivo e subjetivo da fiscalização prévia (que terá constituído uma opção política, tanto mais que se observa um movimento de progressivo abandono de sistemas semelhantes noutros países da UE), crê-se improvável que antes do termo do programa de políticas fixado no referido Memorando (meados de 2014) se altere, e sobretudo, se aligeire o atual regime de fiscalização prévia.

Os constrangimentos de ordem financeira que Portugal atravessa constituem fonte de reserva à implementação de (quaisquer) medidas que conduzam à alteração e sobretudo à diminuição de controlos de natureza financeira. Crê-se que, sobretudo na atual conjuntura, a intervenção de um organismo independente com as características e prestígio do TC, nos contratos de valor mais expressivo (acima de €350.000), perpassasse credibilidade e confiança mormente aos credores; ao Ministério das Finanças e aos próprios contraentes.

III. No que diz respeito especificamente à fiscalização prévia das IES, do pequeno estudo empírico que se realizou, resulta que do ponto de vista das entidades fiscalizadora e fiscalizadas, justifica-se a manutenção do regime. As entidades fiscalizadas manifestaram considerar razoável o seu funcionamento (questão 1), embora o Presidente do CCISP tenha expressado em entrevista, a necessidade de se introduzirem aperfeiçoamentos, v.g. no que diz respeito aos meios pedagógicos a utilizar pelo TC. Este aspeto não se refletiu, no entanto, na maioria das respostas dadas pelas IES nos inquéritos (79% dos respondentes afirmou concordar com a adequação e suficiência dos meios existentes – questão 3).

Dos n.ºs da fiscalização prévia resulta que no último triénio apenas uma situação pontual (decorrente da jurisprudência firmada pelo TC, diversa de parecer que havia sido emitido

pela tutela) relativa à vinculação das IES ao Sistema de Compras gerou três recusas de *visto* em 2011. Em 2012 as IES tiveram 89,47% de processos homologados com declaração de conformidade e apenas 5,26% de contratos visados com recomendações, o que corresponde ao ano com melhores resultados no triénio e traduzem também melhores resultados do que os globalmente obtidos pelo universo das entidades fiscalizadas na Sede do TC (em 2012 as IES tiveram menos 28,56% processos com recomendações e apresentam mais 65,73% dos processos homologados conformes, que a globalidade dos processos da Sede). Semelhantes resultados não expressam por si, a necessidade de manutenção do *visto*.

Quanto a prazos de decisão, as IES foram objeto de apenas um *visto* tácito no triénio considerado, e a grande maioria dos processos (78,95% em 2012) foi decidido dentro do mesmo ano civil.

Apesar de não resultar dos n.ºs apresentados, da consulta que se efetuou aos processos, constatou-se que um n.º muito significativo dos processos foi devolvido às entidades fiscalizadas com solicitação de informações e elementos complementares em falta (aspeto também evidenciado pelo Presidente do CCISP, em entrevista). Atendendo a que esse procedimento atrasa a emissão de decisão final (suspende os prazos de decisão – cf. Anexo VII), parece haver aqui margem para melhorar os procedimentos instituídos (eventualmente fazendo um levantamento das principais falhas instrutórias detetadas e confrontando-as com as indicações constantes da RITFPF vigente, introduzindo nesta alterações, se justificadas).

IV. Considerando as (arquitetadas) imposições da UE, na eventualidade de ser criado em Portugal um organismo nacional de fiscalização em matéria de contratação pública [com as competências estabelecidas na proposta de Diretiva], o mesmo poderá eventualmente ser criado com o figurino de entidade administrativa independente (art. 267.º-3 CRP).

A L 67/03 de 28.08., aprovou a lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo. A mesma foi elaborada na sequência da 3.ª atualização do Memorando de Entendimento, que determinou: “7.13. Garantir que as autoridades reguladoras nacionais têm a independência e os recursos necessários para exercer as suas responsabilidades”; e da 6.ª atualização do Memorando de Entendimento, que estabeleceu (7.9.) a elaboração pelo Governo de lei-quadro das autoridades reguladoras, que garanta a sua independência, bem como a sua autonomia financeira, administrativa e de gestão, necessárias ao exercício das suas atribuições, em plena conformidade com a legislação europeia.

No âmbito do respetivo procedimento legislativo que precedeu a aprovação da referida L 67/03, o TC emitiu parecer (global favorável) acerca da proposta de lei (1-GT-ER-XII) e pronunciou-se em audição parlamentar (em 04.06.2013), representado pelo seu vice-presidente, Conselheiro Morais Antunes e pelo Diretor Geral, Conselheiro José Tavares. Perguntado especificamente acerca do acerto da atribuição de poderes sancionatórios às entidades administrativas independentes com funções de regulação, o TC manifestou a sua concordância, entendendo que as entidades têm de ter esses poderes para serem dissuasoras. Na perspetiva do Conselheiro Morais Antunes, trata-se de uma questão cultural portuguesa, de sancionamento de comportamentos irregulares, entendendo que a eliminação dos poderes sancionatórios seria uma razão para a ineficiência das entidades.

Alguns dos poderes consagrados no art. 40.º (cf. 1/g/h/i/; 2/b; 3/a/b/e; 4/c/d) da L 67/03 para as entidades públicas independentes com funções de regulação, são paralelos aos constantes da proposta de Diretiva, para o organismo nacional de fiscalização (art. 84.º-3), responsável pelo acompanhamento e controlo dos contratos públicos, embora aquele preceito preveja outros, designadamente os referidos poderes sancionatórios. A Diretiva (proposta) não prevê semelhantes poderes, estabelecendo apenas o reporte das infrações detetadas às entidades nacionais de auditoria competentes. A ausência dos referidos poderes sancionatórios é relevante, na medida em que subtrai a esse organismo de fiscalização nacional, a possibilidade de obtenção de receitas próprias, além do que lhe retira o carácter dissuasor. Os poderes de “sanção de infrações” constituem precisamente requisito para a criação das entidades reguladoras (arts. 3.º-2/e e 6.º-3), embora a lei-quadro preveja no art. 6.º-5 que os requisitos relativos à criação de entidades reguladoras constantes do n.º 3 [que para além de remeter para os requisitos constantes do art. 3.º-2, na al. c) estabelece a capacidade de assegurar condições financeiras de autossuficiência] “não se aplicam às entidades reguladoras cuja criação é determinada por direito da União Europeia, sendo a sua criação sempre precedida de estudo prévio que avalia as implicações financeiras e de funcionamento para o Estado, bem como outras matérias que sejam consideradas relevantes ou definidas enquanto tal.”

No cenário de criação do ONF, crê-se que a organização interna do mesmo de forma setorial (com a conceção de monitorização específica para o ensino superior) traria benefícios, v.g., um melhor conhecimento das suas especificidades em matéria de contratação pública e a atribuição de um tratamento uniforme na análise das questões.

V. Ao invés de ser criada uma entidade *ex novo*, se a redação da Diretiva que vier a ser aprovada for diversa da proposta, e admitir que os Estados-Membros reorganizem os organismos nacionais independentes existentes, atribuindo-lhes as competências previstas na Diretiva, antevê-se como possibilidade, a atribuição de algumas competências estabelecidas na Diretiva para a Autoridade da Concorrência e outras para o TC (no pressuposto que a Diretiva não vede essa possibilidade). Embora esta solução tenha a vantagem de dispensar os custos decorrentes da criação duma nova entidade, terá como desvantagem a ausência de monitorização e controlo da contratação pública por uma única entidade, o que possibilita a dispersão e o não tratamento uniforme das matérias.

VI. Em qualquer dos casos (mas sobretudo na eventualidade de ser criado um ONF), afigura-se possível [não obstante a criação do ONF não ser incompatível com o *visto* como se referiu supra, por se tratar de controlo interno de natureza não jurisdicional, sem poderes sancionatórios e sem possibilidade de aferir a regularidade financeira dos contratos (Cap.IV, 3.4)] que o *visto* em matéria de contratação pública venha a ser substituído (quanto aos aspetos e argumentos que se elegeram para esse debate, cf. Cap.III, 2.3.) decorrido o ano de 2014 (relevando as condicionantes de contexto referidas supra) por controlos internos (assumindo particular importância em matéria financeira o conselho de finanças públicas), pela emissão de orientações e diretrizes, e por uma efetiva articulação entre aqueles e o TC, que mantém os importantes poderes de controlo concomitante e sucessivo, bem como sancionatórios. Essa alteração implicará também o aperfeiçoamento da articulação entre entidades fiscalizadoras/fiscalizadas; e por outro lado, a monitorização da atuação das instituições sujeitas a fiscalização e a responsabilização efetiva dos infratores (numa lógica de liberdade/responsabilidade).

A manter-se o atual regime de controlo da contratação pública, em particular o atual sistema de *visto*, poderia ponderar-se o reforço da função pedagógica do TC. Fortalecer a articulação dos diversos mecanismos de controlo e uniformizar procedimentos, traria maior segurança na atuação dos decisores. Não menos importante seria divulgar amplamente orientações e recomendações, a elaborar tendo em conta as especificidades dos seus destinatários (no caso das IES, em particular, o seu regime autonómico). Poderia, por essa via, economizar-se recursos e garantir-se o cumprimento das regras.

Fazendo o paralelismo do novo regime estabelecido para as entidades administrativas independentes com as IES, constata-se que a referida lei-quadro das entidades reguladoras mantém a submissão destas à jurisdição do TC (não excecionando o *visto*). O TC congratulou-se aliás, na audição parlamentar efetuada no âmbito da proposta de lei que a

precedeu, pela submissão das referidas entidades à sua fiscalização. Nesse mesmo sentido havia concluído e recomendado o VIII congresso EUROSAI (2011). A opção tomada indicia que a maior autonomia não foi entendida como reclamando por si, a exclusão àquele controlo (exercido por entidade de controlo externo).

VII. Do ponto de vista da contratação pública, por um lado, a revogação do regime específico (art. 5.º-3 CCP) conferido pelo DL 278/2009 de 02.10 [que havia identificado a necessidade de conceder um enquadramento adequado do ponto de vista das exigências de contratação impostas às entidades que desenvolvem atividades de ensino superior e de investigação (o preâmbulo do diploma referia a necessidade de se reduzir ou remover constrangimentos)], e por outro, a integração das IES no Sistema de Compras, afastou o reconhecimento de qualquer particularidade das IES nesta matéria. A proposta de Diretiva também não inova neste aspeto.

No que diz respeito ao *visto* do TC, o recente alargamento do seu âmbito ao SPE, não permite antever que possam ser atendidas, no imediato, as particularidades das IES.

VIII. Parece no entanto, que a eventual aprovação da proposta de Diretiva, trará a oportunidade de se repensar o próprio regime da fiscalização prévia como um todo, admitindo-se como possibilidade, conforme se referiu supra, a futura eliminação dessa competência do TC (eventualmente restrita à matéria de contratação pública) e a sua substituição por controlos internos.

Nesta reflexão importa trazer à colação a necessidade do respeito pelos princípios éticos no desempenho de funções públicas. Quanto mais enraizada estiver a ideia de que importa fazer bem, ainda que ninguém esteja a ver, menor será a necessidade de controlo, em especial, de controlo prévio.

E neste particular, importa lembrar que a gestão das IES tem decorrido afastada de condenações judiciais e suspeições. Não se conhecem notícias de corrupção nesse âmbito.

Admite-se que a diversidade de realidades na AP, possa no futuro, traduzir-se numa diversidade de regimes de controlo, v.g. através da cessação permanente do *visto* para certos serviços/entidades (ou mesmo para certo tipo de atos genericamente definidos), designadamente com fundamento em inutilidade do respetivo controlo ou na existência de um controlo interno seguro e fiável (à semelhança do estabelecido na redação originária do art. 48.º-3 L 98/97 de 26.08), hipótese, que de resto, o Presidente do TC admitiu (Cap.VI, 2).

Encerra-se a presente reflexão citando Magalhães, com a perspectiva de que: “O futuro trará inevitavelmente um sistema equilibrado que, sem tolher a justa liberdade de acção de quem gere e administra, há-de encontrar as formas adequadas de fiscalizar a utilização dos dinheiros públicos que são, convém não esquecer-lo, dinheiro dos contribuintes.” (op.cit. 1993, p.271).

Conclusões

I. De tudo quanto se deixou dito, e considerando o que se estabeleceu como propósito do presente estudo (A.3), importa antes de mais procurar verificar se o que se apresentou vai ao encontro do inicialmente proposto, bem como identificar eventuais constrangimentos.

De acordo com o que se projetou, apresentou-se uma parte descritiva, onde se enunciaram os aspetos estruturantes do regime da fiscalização prévia da contratação pública (de forma integrada no regime de controlo financeiro da AP, e em particular no exercido pelo TC), fazendo o respetivo enquadramento histórico e deixando nota da realidade noutros países (da UE e CPLP). Identificaram-se as imposições vigentes e delineadas, decorrentes da UE. Efetuou-se o enquadramento da fiscalização prévia da contratação pública pelo TC no contexto das IES. Com esse desiderato abordou-se, em particular, o enquadramento das IES na AP, bem como a autonomia e o controlo interno daquelas. Apresentaram-se as alterações ao RJIES em curso e uma síntese das particularidades das IES.

Procurou apresentar-se o estado das diversas questões que se levantam em torno das matérias, na doutrina e na jurisprudência.

No que diz respeito ao estudo empírico, obteve-se a perceção dos Presidentes do TC e do CCISP quanto às matérias estudadas. Na impossibilidade de entrevistar o Presidente do CRUP, foram realizados questionários às IES. Considerando os 62,5% e os 45% de não respostas por parte das universidades e politécnicos, respetivamente [que podem, conforme se alertou (Cap.VI. 2) ocasionar o enviesamento dos resultados], e atentando o tratamento unitário que se deu às IES (decorrente da unidade do próprio regime das matérias estudadas), optou-se por apresentar os resultados de forma agregada para o ensino superior politécnico e universitário.

A realização do estudo empírico gerou dificuldades pessoais (que se procuraram superar, com consciência das limitações) decorrentes por um lado, da ausência de experiência em estudos similares, e por outro, da formação de base (jurídica), distante dos conhecimentos que se revelaram necessários.

Relativamente à obtenção de dados estatísticos, apesar de não ter sido possível [por força do procedimento (moroso) de recolha de dados (processo a processo na secretaria do TC)] efetuar o levantamento do conteúdo das recomendações efetuadas às IES e os valores dos contratos fiscalizados às IES desagregados por objeto, apresentaram-se os dados que foi exequível recolher e tratar, os quais, ainda assim, revelam os n.ºs da fiscalização prévia da

contratação pública realizada na Sede do TC, bem como a nela realizada às IES, no último triénio, de acordo com o que inicialmente se propôs.

II. Perante o que se deixou exposto, em jeito de conclusão final, resta procurar responder de forma sintética às questões iniciais que se propuseram (A. 3), e que já se afloraram no preste Capítulo.

Conforme se demonstrou, é legalmente possível a criação de regime diverso em matéria de fiscalização prévia da contratação pública, atento o regime constitucional vigente. O alargamento do âmbito objetivo e subjetivo da fiscalização prévia da contratação pública instituído nas duas últimas alterações à LOPTC decorreu do acordo estabelecido no Memorando de Entendimento, que assim estabeleceu. O referido alargamento constituiu uma opção política, que inverte o sentido da redução progressiva do referido regime para que apontaram as alterações legislativas anteriores, parecendo ir ao arrepio da tendência dos países da UE e da opção dos países com administrações financeiras consolidadas.

Em todo o caso, perante o referido acordo firmado, tem-se por improvável que antes do termo do programa de políticas fixado no Memorando de Entendimento (meados de 2014), se altere, e sobretudo, se aligeire o atual regime de fiscalização prévia.

No que diz respeito às IES, face ao respetivo regime legal (seu enquadramento na organização da AP e respetiva articulação com o respetivo regime autonómico), e tendo em conta a técnica legislativa utilizada na maioria dos diplomas legais para definir a respetiva aplicação subjetiva (por referência a classificações que não se aplicam sem hesitações e divergências doutrinárias às IES), a sua atuação é condicionada por grande incerteza jurídica [recorde-se que apenas um respondente do questionário declinou a utilidade para a atuação das IES, da clarificação legislativa da sua integração na organização da AP (Administração indireta/autónoma)].

A alteração do RJIES em curso constitui uma oportunidade para se solucionarem os referidos constrangimentos. Em todo o caso, face à proposta de lei remetida às IES para pronúncia, antevê-se que, a passar a letra de lei a eliminação de aplicação às IES da LQIP, desacompanhada de clarificação quanto à sua natureza jurídica, se mantenha, ou mesmo aumente a incerteza quanto ao regime a aplicar, em cada caso, às IES.

A vinculação das IES ao Sistema de Compras integra outra questão onde foram detetados constrangimentos (v.g. morosidade e deseconomias – Cf. Cap.VI. 2 e 5), constituindo, nas palavras do Presidente do TC “indispensável introduzir aperfeiçoamentos” – Cf. VI. 2.

Atentas as especificidades das IES (em particular a sua autonomia e o seu controlo interno), pode o legislador ordinário estabelecer-lhes um regime diferenciado, em matéria de fiscalização prévia, à semelhança do estabelecido na redação originária do art. 48.º-3 da L 98/97 de 26.08.

Não obstante a referida possibilidade de alteração do regime vigente, do pequeno estudo empírico que se realizou, não parece resultar que as entidades fiscalizadas reclamem pela alteração do mesmo. Efetivamente, apesar de não se ter colocado diretamente como hipótese de resposta, nos questionários realizados às IES, a substituição do controlo externo por controlos internos (receou-se que essa indicação pudesse induzir a resposta e enviar os resultados) nenhum dos respondentes indicou que faria propostas de alteração ao regime de fiscalização prévia (questão 4), e todos classificaram o regime vigente entre o bom e o excelente (questão 1). A fiscalização prévia parece trazer algum conforto aos respetivos decisores. Em todo o caso, identificaram-se alguns aspetos relativamente aos quais o regime poderia ser aperfeiçoado, v.g., a melhoria da articulação entre os órgãos de controlo interno e externo e o incremento da pedagogia junto das entidades fiscalizadas.

Dos números recolhidos resulta que no último triénio, apenas uma situação pontual relativa à vinculação das IES ao Sistema de Compras gerou três recusas de *visto* em 2011. Em 2012 as IES tiveram 89,47% de processos homologados com declaração de conformidade e apenas 5,26% de contratos visados com recomendações, o que corresponde ao ano com melhores resultados no triénio e com melhores resultados do que os globalmente obtidos pelo universo das entidades fiscalizadas na Sede do TC. No que diz respeito a prazos de decisão, as IES foram objeto de apenas um *visto* tácito no triénio considerado e a maioria dos processos (78,95% em 2012) foi decidido dentro do mesmo ano civil.

Sem prejuízo do que se deixou exposto, admite-se que decorrido o ano de 2014, em particular, na eventualidade de aprovação da proposta de Diretiva sobre contratos públicos (que como se explicitou, não será incompatível com o regime da fiscalização prévia vigente), se aproveite a oportunidade de se repensar o regime da fiscalização prévia como um todo (cf. Cap.III, 2.3.), podendo eventualmente o atual sistema de *visto* ser substituído por controlos internos, nos termos que se deixaram expostos nas pistas antes apresentadas.

III. Encerram-se as conclusões finais com uma nota relativa aos aspetos que se antevê que possam ser explorados em futuras análises.

Considerando as matérias de que se ocupou o presente estudo, e tendo em conta que parte da legislação que as suporta se encontra com alterações em curso, justificar-se-á

desenvolver a investigação das mesmas, v.g., após a publicação das respetivas alterações legislativas. A pesquisa poderá incidir sobre a fiscalização prévia da contratação pública (eventualmente explorando a sua ligação com o tema da responsabilização, que não se efetuou neste) e sobre a autonomia e controlo das IES. Poderão relacionar-se os temas, à semelhança do que se procurou fazer aqui, ou não. E poderá justificar-se fazer abranger as Regiões Autónomas e as atuais instituições de ensino superior de regime fundacional, em moldes a estabelecer, em função do regime que lhes vier a ser estabelecido na sequência da revisão do RJES.

Tendo em conta, em especial, o contexto de imprevisibilidade e mudança que se vive, são múltiplas as possibilidades de justificadas novas pesquisas. Conforme escreveu Tavares (2004a), evocando Henri Lefèbvre “(...) é justamente o inacabamento que gera o interesse e o encanto do Homem e da vida!” (p.197).

Bibliografia

- Almeida, L. (2012). Sistema público de ensino superior português: contributos para a sua reforma. Disponível em http://www.forumgestaoensinosuperior2011.ul.pt/docs_documentos/15/paineis/06/lda.pdf Acesso a 18.04.2013
- Almeida, M. (2010). Parecer jurídico de 09.08.2010, emitido a pedido do CRUP, cedido ao CCISP e divulgado aos membros.
- Amaral, D; (colab.) Fábrica, L.; Gomes C. & Silva J. (2010). *Curso de direito administrativo*, Vol. I (3.^a ed.); Coimbra: Livraria Almedina.
- Amaral, D; (colab.) Machete, P. & Torgal, L. (2011). *Curso de direito administrativo*, Vol. II (2.^a ed.) Coimbra: Livraria Almedina.
- Aragão, A. (2005). A governância na Constituição Europeia: uma oportunidade perdida? In *A constituição europeia. Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Lucas Pires* (pp.105-166). Coimbra: FDUC.
- Audição parlamentar (2013). Grupo de Trabalho - Entidades Reguladoras (PPL-132-GOV). Nº 1-GT-ER-XII. Apreciação, na especialidade, da Proposta de Lei n.º 132/XII. Entidades ouvidas: Tribunal de Contas, representado pelos Conselheiros Morais Antunes e José Tavares. Disponível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheAudicao.aspx?BID=95399> Acesso a 22.06.2013
- Bell, J. (1997). *Como realizar um projecto de investigação. Trajectos*. Lisboa: Gradiva.
- Bläter, A; Rapp, J.M; Solá, C.; Davies, H. & Teixeira, P. (2013). Portuguese higher education: a view from the outside. European University Association (EUA). Disponível em http://crup.pt/images/CRUP_final.pdf Acesso a 17.04.2013.
- Cabo, S. (1993). *A fiscalização financeira do sector empresarial do Estado por Tribunais de Contas ou instituições equivalentes. Estudo de direito português e de direito comparado*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Cachapuz (2010). O espaço comum de ensino superior, o processo de Bolonha e a autonomia universitária. *Revista Ibero-americana de Educação*. (53) 1-9.

- Caetano, M. (1997). *Manual de direito administrativo*, Vol. I (10.^a ed.). Coimbra: Livraria Almedina.
- Campos, D. & Melo, P. (2010). Visto do Tribunal de Contas. Alguns Problemas. *Revista de Direito Público e Regulação* (5), 27-46. Coimbra: CEDIPRE. Disponível em www.fd.uc.pt/cedipre/pdfs/revista_dpr/revista_5.pdf Acesso a 22.02.2013
- Canotilho, J.J. (2008). Tribunal de Contas como instância dinamizadora do princípio republicano. *Revista do Tribunal de Contas* (49), 23-39.
- Canotilho, J.J. & Moreira, V. (2007-2010). *Constituição da república portuguesa anotada* (II Vols.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Carvalho, J. & Cunha (2012). *Lei dos compromissos e pagamentos em atraso explicada*. Edições IPCA.
- Carvalho, R. (2010). *As invalidades contratuais nos contratos administrativos de solicitação de bens e serviços*. Coimbra: Almedina.
- Caupers, J. (2009). *Introdução ao direito administrativo* (10.^a ed.). Lisboa: Âncora Editora.
- Centro de Estudos e Formação (2008). V Assembleia-Geral da Organização das Instituições Supremas de Controlo da Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa, realizada no Porto de 08 a 09 de maio. Disponível em www.tcontas.pt/pt/publicacoes/outras/ag_cplp/5assembleia_isc_cplp.pdf Acesso a 21.02.2013
- Centro de Estudos e Formação (2010). VI Assembleia-Geral da Organização das Instituições Supremas de Controlo da Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa, realizada em São Tomé de 11 a 14 de outubro. Disponível em <http://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/outras.shtm> Acesso a 21.02.2013
- Copetto, M. (2002). *Autonomia Universitária*. Enquadramento Histórico, político e legislativo. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.
- Conselho Nacional de Educação [org. (1999)]. *Seminário, autonomia das instituições de ensino superior*. Portugal: Conselho Nacional de Educação.

- Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (1996). Repensar o ensino superior II: a lei de autonomia das universidades. Portugal: Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas.
- Correia, T. (2010). Tribunal de Contas: a fiscalização da contratação pública. Dissertação de mestrado em Direito Administrativo, sob a orientação de Fernanda Paula Oliveira. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Costa, J. (2004). A autonomia universitária. Lisboa. Disponível em <http://jvcosta.net/artigos/autonomia.pdf> Acesso a 17.12.2012
- Costa, P. (2011). O Tribunal de Contas e a boa governança: contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal. Tese de doutoramento em Direito, sob a orientação de Jónatas Eduardo Mendes Machado. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Coutinho, C. (2011). *Metodologia de investigação em ciências sociais e humanas: teoria e prática*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Coutinho, L.P. (2004). *As faculdades normativas universitárias no quadro do direito fundamental à autonomia universitária. O caso das universidades públicas*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Coutinho, L.P. (2006). Autonomia universitária, avaliação das universidades e política universitária do Estado. In *Temas de Direito da Educação*. Coord. P. Homem. Coimbra: Almedina.
- Duarte, T. (2008). Tribunal de Contas, visto prévio e tutela jurisdicional efectiva? Yes, we can! *Cadernos de Justiça Administrativa* (71), 31-37.
- Económico, D. (2013a). Crato falha promessa de dar mais autonomia às universidades. Disponível em http://economico.sapo.pt/noticias/crato-falha-promessa-de-dar-mais-autonomia-as-universidades_173715.html Acesso em 22.07.2013
- Económico, D. (2013b). Autonomia é uma guerra das tutelas do Ensino Superior com as Finanças. Entrevista a António Cruz Serra. Disponível em

<http://www.crup.pt/pt/imprensa-e-comunicacao/recortes-de-imprensa/6279-autonomia-e-uma-guerra-das-tutelas-do-ensino-superior-com-as-financas-entrevista-a-antonio-cruz-serra> Acesso em 22.07.2013

Estorninho, M.J. (2012). *Curso de direito dos contratos públicos. Por uma contratação pública sustentável*. Coimbra: Livraria Almedina.

EUROSAI (2011). Conclusões e recomendações. *VIII Congresso da EUROSAI*. Lisboa. Disponível em http://www.tcontas.pt/pt/imprensa/CR-Final_PT.pdf Acesso a 17.06.2013

Ferreira, E. (2001). Os tribunais e o controlo dos dinheiros públicos. In *Estudos em homenagem a Cunha Rodrigues. Estudos variados direito comunitário* (Vol. 2, pp. 151-170). Coimbra: Coimbra Editora.

Ferreira, E. (2002). O visto prévio do Tribunal de Contas. Uma figura a caminho da extinção? In A. Cordeiro; L. Leitão e J. Gomes (Org.), *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles*. (Vol. 1, pp. 834-852). Coimbra: Livraria Almedina.

Figueiredo, J. (2009a). Eficiência e legalidade na Administração Pública. *Revista do Tribunal de Contas* (51), 49-67.

Figueiredo, J. (2009b). Contributos para a determinação do âmbito da fiscalização prévia do Tribunal de Contas. *Revista do Tribunal de Contas* (51), 69-93.

Franco, A.L. (1990). O Tribunal de Contas na encruzilhada legislativa. In J. Tavares e L. Magalhães, *Tribunal de Contas. Legislação Anotada. Índice remissivo. Prefácio*. Coimbra: Almedina.

Franco, A.L. (1991). *Conclusões dos congressos da INTOSAI*. Lisboa: Tribunal de Contas.

Franco, A.L. (1993a). O controlo da Administração Pública em Portugal. *Revista do Tribunal de Contas, Tomo I* (19-20), 115-161.

Franco, A.L. (1993b). *O presente e o futuro das instituições de controlo financeiro com natureza jurisdicional – Notas sobre a jurisdição financeira num mundo em mudança*. Lisboa: Tribunal de Contas.

- Franco, A.L. (1995). *Finanças públicas e direito financeiro*, Vol. I. Coimbra: Livraria Almedina.
- Franco, A.L. (2003). *Finanças do sector público. Introdução aos subsectores institucionais*. Lisboa: Faculdade de Direito de Lisboa.
- Garcia, M.G (2008). *Autonomia Universitária e avaliação da qualidade do ensino universitário*. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Gomes, C. (2002). Três estudos de direito da educação. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.
- Hoareau, C.; Ritzen, J.; Bonn, I. & Marconi, G. (2012). The state of university policy for progress in Europe policy report - December 2012. United Nations University. Disponível em <http://www.merit.unu.edu/publications/uploads/1354635371.pdf> Acesso a 12.04.2013
- Jornal de Negócios. (2012). Preferência do Estado pelo ajuste directo é “motivo de preocupação.” Disponível em <http://www.crup.pt/pt/imprensa-e-comunicacao/recortes-de-imprensa/3998-preferencia-do-estado-pelo-ajuste-directo-e-qmotivo-de-preocupacao> Acesso a 03.04.2013
- Lopes, H.M. (2009). O controlo financeiro num contexto de democratização e desestatização. *Revista do Tribunal de Contas* (52), 21-42.
- Magalhães, L. (1992). Repensar o visto. *Revista do Tribunal de Contas* (15-16), 103-109.
- Magalhães, L. (1993). A Fiscalização prévia do Tribunal de Contas – Algumas questões. *Revista do Tribunal de Contas* (19-20), 259- 271.
- Magalhães, L. (2006). O controlo da contratação pública pelo Tribunal de Contas. *Revista do Tribunal de Contas* (46), 203-217.
- Martins, A. (2001). A europeização do direito administrativo português. In *Estudos em homenagem a Cunha Rodrigues. Estudos variados direito comunitário* (Vol. 2, pp. 999-1024). Coimbra: Coimbra Editora.
- Martins, G. (2006). A reforma do Tribunal de Contas em 2006. *Revista do Tribunal de Contas* (46), 27-61.

- Martins, G. (2010). *A independência das ISC à luz da Declaração de Lima e da Declaração do México da INTOSAI*. INTOSAI conference on strengthening external public auditing, Vien, 26-27 maio 2010. Disponível em <http://www.tcontas.pt/pt/imprensa/intosai-viena-maio-2010.pdf> Acesso a 30.07.2013
- Martins, G. (2011a). *A contratação pública eletrónica. A perspectiva do Tribunal de Contas*. Intervenção proferida no encerramento da sessão de abertura do 5.º congresso nacional da contratação pública eletrónica, em 16 de novembro. Disponível em www.tcontas.pt/pt/imprensa/intervencao_contratacao_electronica.pdf Acesso a 02.02.2013.
- Martins, G. (2011b). O Tribunal de Contas e a atividade contratual pública. *Revista de Contratos Públicos* (1), 9-19.
- Martins, G.; Martins, G.W. & Martins, M. (2007). *A lei de enquadramento orçamental. Anotada e comentada*. Coimbra: Almedina.
- Medeiros, R. (2011). A protecção processual do adjudicatário em face de uma recusa de visto no âmbito da fiscalização prévia de contratos pelo Tribunal de Contas. *Revista de Contratos Públicos* (1), 31-84. Coimbra: CEDIPRE.
- Miranda, J. (1990). *Funções, órgãos e actos do Estado*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.
- Miranda, J. (2008). Estatuto Legal das Instituições de Ensino Superior – autonomia, responsabilidade e governança. In *Políticas de ensino superior. Quatro temas em debate*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Miranda, J. (2012). *Sobre o governo das universidades públicas*. Comunicação apresentada em conferência na Universidade do Porto, em 08 de maio, disponível em <http://icjp.pt/sites/default/files/media/1120-2441.pdf>, Acesso a 24.11.2012.
- Miranda, J. & Medeiros, R. (2005). *Constituição portuguesa anotada* (Tomo I). Coimbra: Coimbra Editora.
- Miranda, J. & Medeiros, R. (2006-2010). *Constituição portuguesa anotada* (III Tomos). Coimbra: Coimbra Editora.

- Moreira, V. (2001). Grupo de trabalho para os institutos públicos (Coord.). Relatório e proposta de lei-quadro sobre os institutos públicos. Lisboa: Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública.
- Moreira, V. & (colab.) Maças, F. (2002). Autoridades reguladoras independentes. Estudo e projecto de lei-quadro. Coimbra: Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública.
- Moreira, V. (2003). *Administração autónoma e associações públicas*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Moreno, C. (2006). *Finanças Públicas. Gestão, controlo e auditoria dos dinheiros públicos*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.
- Nabais, C. (1991). Considerações sobre a autonomia financeira das universidades portuguesas. In *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor A. Ferrer Correia, Boletim da Faculdade de Direito*. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- Nabais, C. (2010). Considerações sobre a autonomia financeira das universidades portuguesas. In *Estudos sobre autonomias territoriais, institucionais e cívicas*. Coimbra: Almedina.
- Nunes, A.L. (2011). Contratação pública e casos apreciados pelo Tribunal de Contas e pelos Tribunais Administrativos. Apresentação de 14-15-dezembro de 2011.
- Oliveira, A. (1959). *A fiscalização financeira preventiva no direito português*. Lisboa: Congresso Internacional das Instituições Superiores de Contrôle das Finanças Públicas
- Oliveira, M.; Gonçalves, P. & Amorim, J. (2007). *Código do procedimento administrativo comentado* (2.^a ed.). Coimbra: Livraria Almedina.
- Oliveira, M & Oliveira, R.; (colab.) Oliveira M. (2011). *Concursos e outros procedimentos de contratação pública*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Otero, P. (1993). Institutos públicos. In J. Fernandes, *Dicionário jurídico da Administração Pública*, V, (pp-250-274). Lisboa: Edição de autor.
- Pais, S. [Coord. (2013)]. *Princípios fundamentais de direito da União Europeia. Uma abordagem jurisprudencial*, (3.^a ed.). Coimbra: Livraria Almedina.

- Pedrosa, J. (Coord.); Santos, H.; Mano, M. & Gaspar, T. (2012). Novo modelo de governança e gestão das instituições de ensino superior em Portugal. Análise dos usos do modelo em instituições públicas. Aveiro: Universidade de Aveiro. Disponível em www.conselhogeral.uminho.pt/ Acesso a 08.04.2013
- Pereira & Franco (2012). A adjudicação de contratos públicos em contexto de crise. *Revista de contratos públicos* (5), 143-165. Coimbra: CEDIPRE
- Pinto, A. (2007). Breves Reflexões sobre o estatuto das universidades públicas: Administração estadual indirecta ou autónoma? *O Direito* (139.º, III), 657-666. Lisboa: Faculdade de Direito de Lisboa.
- Rocha, J. (2010). *Gestão do processo político e políticas públicas*. Lisboa: Escolar Editora.
- Sampaio, C. (2001). O Tribunal de Contas e a natureza dualista do controlo financeiro externo. In *Estudos em homenagem a Cunha Rodrigues. Estudos variados direito comunitário*, (Vol. 2, pp. 667-688). Coimbra: Coimbra Editora.
- Santos, J. (2002). O TCU e os controles estatal e social da Administração Pública. *Revista do Tribunal de Contas da União* (94), 13-47. Disponível em portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054658.PDF Acesso a 24.02.2013.
- Santos, S. (1999). Contributos para o estudo do desenvolvimento da autonomia universitária em Portugal desde o 25 de abril. *Revista Portuguesa de Educação* (1), 7-29.
- Silva, S. (2009) O princípio (fundamental) da eficiência. Lisboa: IIIº Encontro de Professores de Direito Público. Disponível em http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=pr%C3%ADncipios%20economia%2C%20efic%C3%A1cia%20efici%C3%A1ncia%20and%20modelo%20and%20tribunal%20and%20contas&source=web&cd=4&ved=0CDgQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.estig.ipbeja.pt%2F~ac_direito%2FSuzana10.pdf&ei=-ze6UcL3I6jE7Ab0toG4Aw&usg=AFQjCNG_kpkkPx-AL-IWKFNKF9Ni-aLx4w&bvm=bv.47883778,d.ZWU Acesso a 14.06.2013
- Simão, J.; Santos, S. & Costa A. (2003). *Ensino superior: uma visão para a próxima década*. Lisboa: gradiva.
- Sousa, A. (1994b). O futuro do Tribunal de Contas. Separata da *Revista do Tribunal de Contas* (21-22), 97-103.
- Sousa, A. (1996). As garantias de independência dos Tribunais de Contas. (A experiência portuguesa). *Revista do Tribunal de Contas* (26), 365-376.

- Sousa, A. (1998). Os Tribunais de Contas e o Sistema de Controlo Interno: o sistema nacional de controlo financeiro em Portugal. *Revista do Tribunal de Contas da União* (75),13-35.
- Sousa, M. (1999). *Lições de direito administrativo*, Vol. I. Lisboa: Lex.
- Sousa, M. & Matos A. (2009). *Direito Administrativo Geral. Atividade administrativa*, Tomo III (2.ª ed.). Lisboa: D. Quixote.
- Tavares, J. (1996) Seminário o controlo interno na Administração Pública. Lisboa: Inspeção-geral de Finanças, 39-65.
- Tavares, J. (1998). *O Tribunal de Contas. Do visto em especial – conceito, natureza e enquadramento na actividade de administração*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Tavares, J. (2004a). Administração, Controlo, Avaliação e Responsabilidade. In *Estudos de Administração e Finanças Públicas* (pp. 183 -197). Coimbra: Livraria Almedina.
- Tavares, J. (2004b). O Tribunal de Contas - Jurisdição, atribuições e competência. In *Estudos de Administração e Finanças Públicas* (pp. 219 -260). Coimbra: Livraria Almedina.
- Tavares, J. (2004c). Linhas de evolução do Tribunal de Contas nos últimos 25 anos. In *Estudos de Administração e Finanças Públicas* (pp. 261-295). Coimbra: Livraria Almedina.
- Tavares, J. (2004d). O Tribunal de Contas e o controlo do sector público empresarial. In *Estudos de Administração e Finanças Públicas* (pp. 313-336). Coimbra: Livraria Almedina.
- Tavares, J. (2004e). Reflexões sobre a gestão pública. Em especial, conceito de gestão pública e gestão privada; e a qualidade na gestão pública. In *Estudos de Administração e Finanças Públicas* (pp. 397-421). Coimbra: Livraria Almedina.
- Tavares, J. (2004f). Relações entre órgãos de controlo interno e externo. In *Estudos de Administração e Finanças Públicas* (pp. 423-443). Coimbra: Livraria Almedina.
- Tavares, J. (2006). Recomendações do Tribunal de Contas – Conceito, natureza e regime. *Revista do Tribunal de Contas* (46), 165-191.

- Tavares, J. (2008a). Extensão e limites dos poderes do Tribunal de Contas. *Cadernos de Justiça Administrativa*, (71), 38-44.
- Tavares, J. (2008b). Os contratos públicos e a sua fiscalização pelo Tribunal de Contas. In P. Gonçalves (Org.), *Estudos de contratação pública* (Vol. I, pp. 967-994). Coimbra: Coimbra Editora.
- Tribunal de Contas (1992a). *Manual de auditoria e de procedimentos*, Vol. I. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Tribunal de Contas (1992b). *Manual de auditoria e de procedimentos, Anexo I – Glossário de termos comuns utilizados no âmbito do controlo externo*. Lisboa: Tribunal de Contas de Portugal e Tribunal de Contas da União (Brasil).
- Tribunal de Contas (2010; 2011 e 2012). *Relatórios de atividades e contas*. Disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_anuais.shtm Acesso a 10.08.2013
- Vicente, P.; Reis, E. & Ferrão, F. (1996). *Sondagens. A amostragem como factor decisivo da qualidade*. Lisboa: Edições Sílabo, Lda.

Sítios das Instituições Superiores de Controlo

Sítio institucional do *Algemene Rekenkamer* da Holanda. Disponível em <http://www.courtofaudit.nl/english> Acesso a 04.06.2013

Sítio institucional do *Audit Office of the Republic* do Chipre. Disponível em http://www.audit.gov.cy/audit/audit.nsf/index_gr/index_gr?OpenDocument Acesso a 16.05.2013

Sítio institucional do *Bundesrechnungshof* da Alemanha. Disponível em <http://bundesrechnungshof.de> Acesso a 21.02.2013

Sítio institucional do *Cour des Comptes* do Grão-Ducado de Luxemburgo. Disponível em <http://www.cour-des-comptes.lu/> Acesso a 14.02.2013

Sítio institucional do Corte dei Conti de Itália. Disponível em <http://www.corteconti.it/> Acesso a 14.02.2013

Sítio institucional do *Cour des Comptes* da Bélgica. Disponível em <https://www.ccrek.be/> Acesso a 14.02.2013

Sítio institucional do *Cour des Comptes* de França. Disponível em <http://www.ccomptes.fr/> Acesso a 17.02.2013

Sítio institucional do GAO - Government Accountability Office dos Estados Unidos da América. Disponível em <http://www.gao.gov/> Acesso a 25.06.2013

Sítio institucional do Latvijas Republikas Valsts Kontrole (State Audit Office) da Letónia. Disponível em <http://www.lrvk.gov.lv/?lang=en> Acesso a 16.05.2013

Sítio institucional do Lietuvos Respublikos Valstybes Kontrole (State Control of the Republic of Lithuania) da Lituânia. Disponível em http://www.vkontrole.lt/page_en.aspx?id=239 Acesso a 16.05.2013

Sítio institucional do Najwyższej Izby Kontroli da Polónia. Disponível em <http://www.nik.gov.pl/en/about-us/> Acesso a 16.05.2013

Sítio institucional do *National Audit Office* da Bulgária. Disponível em <http://www.bulnao.government.bg/index.php?p=2058&lang=en> Acesso a 16.05.2013

Sítio institucional do Nejvyšší kontrolní úřad (Supreme Audit Office) da República Checa. Disponível em <http://www.nku.cz/> Acesso a 16.05.2013

Sítio institucional do Office of the Auditor General do Canadá. Disponível em <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/index.htm> Acesso a 25.06.2013

Sítio institucional do Office of the Comptroller and Auditor General da Irlanda http://www.audgen.gov.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/aboutus/Constitution_Stat_Prov_EN.htm Acesso a 16.05.2013

Sítio institucional do Rechnungshof da Áustria. Disponível em <http://www.rechnungshof.gv.at/en/news/view/detail/englische-website-geht-online.html> Acesso a 16.05.2013

Sítio institucional do Riigikontroll (State Audit Office) da Estónia. Disponível em <http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrolör/Ülesanded/japädevus/tabid/165/language/en-US/Default.aspx> Acesso a 16.05.2013

Sítio institucional do Staats Rechnungshof / Allami Szamvevoszek da Hungria. Disponível em <http://www.asz.hu/en/home> Acesso a 16.05.2013

Sítio institucional do Tribunal Administrativo de Moçambique. Disponível em http://www.ta.gov.mz/article.php3?id_article=31 Acesso a 21.02.2013

Sítio institucional do Tribunal de Contas da União do Brasil. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/TCU#> Acesso a 14.02.2013

Sítio institucional do Tribunal de Contas de Angola. Disponível em <http://www.tcontas.ao/> Acesso a 21.02.2013

Sítio institucional do Tribunal de Contas de Cabo Verde. Disponível em <http://www.tribunalcontas.cv/> Acesso a 21.02.2013

Sítio institucional do Tribunal de Contas Europeu. Disponível em http://eca.europa.eu/portal/page/portal/eca_main_pages/home Acesso a 21.02.2013

Sítio institucional do Ufficċju Nazzjonali Talverifika (National Audit Office) de Malta. Disponível em <http://www.nao.gov.mt/page.aspx?id=33> Acesso a 16.05.2013

Legislação

LEGISLAÇÃO NACIONAL

- **Constituição da República Portuguesa** de 02.02.1976 – Alterada pela L Constitucional 1/82, DR n.º 227, Série I de 1982-09-30; L Constitucional 1/89, DR n.º 155, Suplemento, Série I de 1989-07-08; L Constitucional 1/92, DR n.º 273, Suplemento, Série I-A de 1992-11-25; L Constitucional 1/97, DR n.º 218, Série I-A de 1997-09-20; L Constitucional 1/01, DR n.º 286, Série I-A de 2001-12-12; L Constitucional 1/04, DR n.º 173, Série I-A de 2004-07-24, e L Constitucional 1/05, DR n.º 155, Série I-A de 2005-08-12
- **Lei de Bases da contabilidade pública** – Aprovada pela L 8/90, DR n.º 43, I Série de 1990-02-20
- **Regime da Administração Financeira do Estado** - Aprovado pelo DL 155/92, DR n.º 172, Série I-A de 1992-07-28, alterado pelo DL 113/95, DR n.º 121, Série I-A de 1995-05-25; L 10-B/96, DR n.º 71, 2.º Suplemento, Série I-A de 1996-03-23; DL 190/96, DR n.º 234, Série I-A de 1996-10-09; L 55-B/04, DR n.º 304, 2.º Suplemento, Série I-A de 2004-12-30 e DL 29-A/11, DR n.º 42, Suplemento, Série I de 2011-03-01
- **Lei de Enquadramento Orçamental** - L 91/01, DR n.º 192, Série I-A de 2001-08-20, alterada pela L Orgânica 2/02, DR n.º 198, Série I-A de 2002-08-28; L 23/03, DR n.º 150, Série I-A de 2003-07-02; L 48/04, DR n.º 199, Série I-A de 2004-08-24; L 48/10, DR n.º 203, Série I de 2010-10-19; L 22/11, DR n.º 98, Série I de 2011-05-20; L 52/11, DR n.º 197, Série I de 2011-10-13 e L 37/13, DR n.º 113, 1.ª Série de 2013-06-14
- **Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado** - DL 166/98, DR n.º 144, Série I-A, de 1998-06-25 e Decreto Regulamentar 27/99, publicado no DR n.º 264, Série I-B de 1999-11-12
- **Conselho de Finanças Públicas** (estatutos) - L 54/11, publicada no DR n.º 201, 1.ª Série de 2011-10-19
- **Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso** - L 8/12, publicada no DR n.º 37, 1.ª Série de 2012-02-21, alterada pela L 20/12, DR, n.º 93, I Série de 2012-05-14; L 64/12,

DR n.º 246, I Série de 2012-12-20 e L 66-B/12, DR n.º 252, Suplemento, Série I de 2012-12-31

- **Procedimentos necessários à aplicação da lei dos compromissos** - DL 127/12, DR n.º 119, 1.ª Série de 2012-06-21, alterado pela L 66-B/12, DR n.º 252, Suplemento, Série I de 2012-12-31,

- **Lei de Orçamento do Estado para 2013** – Lei 66-B/12, DR n.º 252, Suplemento, Série I de 2012-12-31, retificado pela Declaração de Retificação 11/13 e alterado pela L 51/13, DR n.º 141, Série I de 2013-07-24; L 39/13, DR n.º 118, Série I de 2013-06-21 e Portaria 161/13, DR n.º 79, 1.ª Série de 2013-04-23

- **Execução do Orçamento do Estado para 2013** - DL 36/13, publicado no DR n.º 49, 1.ª Série de 2013-03-11, retificado pela Declaração de Retificação 25/13, DR, n.º 90, 1.ª Série de 2013-05-10 e alterado pelo DL 105/13, DR n.º 145, Série I de 2013-07-30

- **Lei de Organização do Sistema Judiciário** - L 62/13, DR n.º 163, 1.ª Série, 2013-08-26

- **Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas** - L 98/97, DR n.º 196, Série I-A de 1997-08-26; alterada pela L 87-B/98, DR n.º 301, 5.º Suplemento, Série I-A de 1998-12-31; retificada pela Declaração de Retificação 1/99, DR n.º 13, Série I-A de 1999-01-16, alterada pela L 1/01, DR n.º 3, Série I-A de 2001-01-04; L 55-B/2004, DR n.º 304, 2.º Suplemento, Série I-A de 2004-12-30; retificada pela Declaração de Retificação 5/05, DR n.º 31, Série I-A de 2005-02-14; L 48/06, de 29.08, DR n.º 166, Série I de 2006-08-29, retificada pela Declaração de Retificação 72/06, DR n.º 193, Série I de 2006-10-06; L 35/07, DR n.º 155, Série I de 2007-08-13; L 3-B/10, DR n.º 82, Suplemento, Série I de 2010-04-28; L 55-A/10, DR n.º 253, Suplemento, Série I de 2010-12-31; L 61/11, DR n.º 234, Série I de 2011-12-07 e L 2/12, DR n.º 5, Série I de 2012-01-06

- **Regulamento interno do Tribunal de Contas** – Resolução n.º 13/2010, DR n.º 95, 2.ª Série de 2010-05-17

- **Regulamento da 1.ª Secção do Tribunal de Contas (RPS)** - Resolução n.º 5/98 – 1.ª S., de 17 de fevereiro, DR n.º 61, 2.ª Série de 1998-03-13

- **Regulamento da 2.ª Secção do Tribunal de Contas (RSS)** – Resolução n.º 3/98 – 2.ª S., de 4 de junho, DR n.º 139, 2.ª Série de 1998-06-19, alterada pela Resolução n.º 2/2002 – 2.ª S., de 17 de janeiro, DR n.º 28, 2.ª Série, de 2002-02-02, alterada pela resolução n.º 3/2002 – 2.ª S., de 05 de junho, DR n.º 129, 2.ª Série de 2002-06-05

- **Normas de funcionamento interno da 3.ª Secção** - Resolução n.º 1/98 – 3.ª S, de 4 de fevereiro, com a alteração introduzida pela Resolução n.º 1/99 – 3.ª Secção, aprovada em sessão de 199-04-22
- **Instrução e tramitação dos processos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas** – Resolução 14/11, DR n.º 156, 2.ª Série de 2011-08-16
- **Regras relativas aos contratos adicionais aos contratos visados** – Resolução 1/09, DR n.º 9, 2.ª Série de 2009-01-14
- **Apuramento de responsabilidades identificadas no exercício da fiscalização prévia e concomitante** – Resolução 3/2011, não publicada
- **Emolumentos** - DL 66/96, DR n.º 127, Série I-A, de 1996-05-31, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, DR n.º 149, 2.º Suplemento, Série I-A de 1996-06-29; alterado pela L 139/99, DR n.º 201, Série I-A de 1999-08-28; pela L 3-B/00, DR n.º 80, 2.º Suplemento, Série I-A de 2000-04-04 e Resolução n.º 1/97-PG, DR n.º 64, 2.ª Série de 1997-03-17
- **Estatutos dos serviços de apoio do Tribunal e o regime do pessoal** - DL 440/99, DR n.º 255, Série I-A de 1999-11-02, alterado pelo DL 184/01, DR n.º 142, I-A Série, 2001-06-21
- **Regulamento de funcionamento da Direção-geral do TC** - Despacho 2128/13, DR n.º 25, 2.ª Série de 2013-02-05
- **Código dos Contratos Públicos** – DL 18/08, DR n.º 20, Série I de 2008-01-29 republicado pelo DL 278/09, DR n.º 192, Série I de 2009-10-02 alterado pela L 3/10, DR n.º 81, Série I de 2010-04-27; DL 131/10, DR n.º 240, Série I de 2010-12-14; L 64-B/11, DR n.º 250, Suplemento, Série I de 2011-12-30 e DL 149/12, DR n.º 134, Série I de 2012-07-12
- **Deveres para todos os serviços e organismos integrados no processo das compras públicas eletrónicas do MCTES** – Despacho do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior 9984/08, DR n.º 67, 2.ª Série de 2008-08-04
- **Criação e aprovação dos estatutos da Agência Nacional de Compras Públicas, EPE (ANCP) e à definição de um Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP)** - DL 37/07, DR n.º 35, Série I de 2007-02-19, alterado pela L 3-B/2010, DR n.º 82, I Série, Suplemento, 2010-04-28 e DL 117-A/12, DR n.º 114, 1.ª Série, Suplemento de 2012-06-14

- **Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P (ESPAP, I.P.)** - DL 117-A/12, DR n.º 114, 1.ª Série, Suplemento de 2012-06-14
- **Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior** – Lei 62/07, DR n.º 174, 1.ª Série de 2007-09-10
- **Critérios de atribuição de autonomia financeira a unidades orgânicas** - Portaria n.º 485/08, DR n.º 81, 2.ª Série de 2008-04-24
- **Prestação de informação a que se refere a alínea a) do artigo 125.º da L 62/2007 10-09**
- Despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior 5564/11, DR n.º 64, 2.ª Série de 2003-03-31
- **Lei orgânica do XIX Governo Constitucional** – DL 86-A/11, DR n.º 132, 1.ª Série de 2011-07-12, alterado pelo DL 246/12, DR n.º 219, 1.ª Série de 2012-11-13; DL 29/13, DR n.º 37, 1.ª Série de 2013-02-21; DL 60/13, DR n.º 89 de 2013-05-09 e DL 119/13, DR n.º 160, 1.ª Série de 2013-08-21
- **Lei orgânica do Ministério da Economia e do Emprego** – DL 126-C/11, DR n.º 249, 1.ª Série de 2011-12-29
- **Lei orgânica do Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P.** - DL 158/13, DR n.º 141, 1.ª Série de 2012-07-23
- **Lei orgânica do Ministério da Educação e Ciência** - DL 125/11, DR n.º 249, 1.ª Série de 2011-12-29, retificado pela Declaração de Retificação 3/2012, DR n.º 19, 1.ª série de 2012-01-26, alterado pelo DL 266-G/12, DR n.º 252 1.ª série, 3.º suplemento de 2012-12-31 e DL 102/13, DR n.º 142, 1.ª série de 2013-07-25
- **Regulamento de Publicação de Atos no Diário da República** – Anexo ao Despacho normativo 13/09, DR n.º 64, 2.ª série de 2009-04-01
- **Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da Administração Central, regional e local do Estado** - L 2/04, DR n.º 12, Série I-A de 2004-01-15, alterada pela L 51/05, DR n.º 166, Série I-A de 2005-08-30, pela L 64-A/08, DR n.º 252, Suplemento, Série I de 2008-12-31; L 3-B/10, DR n.º 82, Suplemento, Série I de 2010-04-28 e L n.º 64/11, DR n.º 244, Série I de 2011-12-22 e L 68/13, DR n.º 166, 1.ª série de 2013-08-29
- **Instituição do Conselho Coordenador das Instituições de Ensino Superior Politécnico (CCISP)** - DL 513-L1/79, DR n.º 297, 4.º Suplemento, Série I de 1979-12-27

- **Estatuto jurídico do CCISP** - DL 344/93, DR n.º 231, Série I-A de 1993-10-01
- **Instituição do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP)** - DL 107/79, DR n.º 100, Série I de 1979-05-02
- **Estatuto jurídico do CRUP** - DL 283/93, DR n.º 193, Série I-A de 1993-08-18, alterado pelo DL 89/05 03.06, DR n.º 107, Série I-A de 2005-06-03
- **Fusão da Universidade de Lisboa e da Universidade Técnica de Lisboa** - DL 266- E/12 de 31.12, DR n.º 252, 2.º Suplemento, Série I de 2012-12-31
- **Lei-quadro das fundações** - L 24/12, DR n.º 131, Série I de 2012-07-09, alterado pelo Despacho 684/13, DR n.º 8, II Série de 2013-01-11
- **Lei-quadro dos institutos públicos** - L 3/04, DR n.º 12, Série I-A de 2004-01-15, alterada pela L 51/05, DR n.º 166, Série I-A de 2005-08-30; DL 200/06, DR n.º 206, Série I de 2006-10-25; DL 105/07, DR n.º 66, Série I de 2007-04-03; L 64-A/2008, DR n.º 252, Suplemento, Série I de 2008-12-31; DL 40/11, DR n.º 57, Série I de 2011-03-22; Res. da Assembleia da República 86/11, DR n.º 71, Série I de 2011-04-11; L 57/11, DR n.º 228, Série I de 2011-11-28; DL 5/12, DR n.º 12, Série I de 2012-01-17; DL 123/12, DR n.º 118, Série I de 2012-06-20; L 24/12, DR n.º 131, Série I de 2012-07-09 e L 66-B/12, DR n.º 252, Suplemento, Série I de 2012-12-31 e DL 102/13, DR n.º 142 de 2013-07-25
- **Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo** - L 67/13, DR, n.º 165, 1.ª Série de 2013-08-28
- **Processo legislativo da lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos sectores privados, público e cooperativo.** Disponível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheIniciativa.aspx?ID=37580>
Acesso a 24.04.2013.
- **Proposta de lei 275/2013 que altera o regime jurídico das instituições de ensino superior.** Disponível em http://www.snesup.pt/htmls/_dlds/Proposta_de_Alteracao_Lei62_2007.pdf Acesso a 06-09-2013

LEGISLAÇÃO NACIONAL NÃO VIGENTE

- Constituição de 1822 de 1822-09-23. Disponível em <http://www.arqnet.pt/portal/portugal/liberalismo/const822.html> Acesso a 20.03.2013
- Carta Constitucional de 1826 de 1826-04-29. Disponível em <http://www.arqnet.pt/portal/portugal/liberalismo/carta826.html> Acesso a 20.03.2013
- Constituição de 1838 de 1838-04-04. Disponível em <http://www.arqnet.pt/portal/portugal/liberalismo/const838.html> Acesso a 20.03.2013
- Ato Adicional de 1852 de 1852-07-15, à Carta Constitucional de 1826. Disponível em <http://www.arqnet.pt/portal/portugal/liberalismo/c1826aa1.html> Acesso a 20.03.2013
- Constituição de 1911 de 1911-08-21. Disponível em <http://www.arqnet.pt/portal/portugal/liberalismo/const911.html> Acesso a 20.03.2013
- Constituição de 1933, Decreto 22:241, Diário do Governo, n.º 43, I Série, Suplemento de 1933-02-22 e Diário do Governo, n.º 83, I Série de 1933-04-11
- **Regulamento Geral da Contabilidade Pública** – Decreto de 1881-08-31
- Decreto de 1886-07-17
- **Regimento do TC** de 1886-08-30
- L de 1898-04-30
- **Reforma da Contabilidade Pública** - L de 1907-03-20
- Carta de L de 1908-09-09
- **Substitui o TC pelo Conselho Superior da Administração Financeira de Estado** - Decreto de 1911-04-11 e Decreto 1831 de 1915-08-17
- **Altera a designação para Conselho Superior de Finanças** - Decreto 5525 de 1919-05-08
- **Reorganiza o TC** - Decreto 18.962 de 1930-10-25, e Decreto 22.257 de 1933-02-25, Diário do Governo, n.º 46, I Série de 1933-02-25
- DL 26.341 de 1936-02-07

- **Regula o visto do TC** - DL 146-C/80, DR n.º 118, Suplemento, Série I de 1980-05-22, alterado pelo DL 374/80, DR n.º 211, Série I de 1980-09-12
- **Reapreciação dos atos pelo TC, no caso de recusa de visto** - L 8/82, DR n.º 119, Série I de 1982-05-26
- **Regula a realização de empreitadas, fornecimentos e concessões de exclusivos, obras e serviços públicos, por parte dos órgãos autárquicos** - DL 390/82, DR n.º 216, Série I de 1982-09-17
- **Reforma do TC** - L 86/89 DR n.º 207, Série I de 1989-09-08; L 7/94, DR n.º 81, Série I-A de 1994-04-07 L 13/96, DR n.º 94, Série I-A de 1996-04-20
- **Execução do Orçamento do Estado para 1991** - DL 105-A/90, DR n.º 69, Suplemento, Série I de 1990-03-23
- **Execução do Orçamento do Estado para 1994** - DL 77/94, DR n.º 57, Série I-A de 1994-03-09
- **Alarga a fiscalização financeira do TC** - L 14/96. D.R. n.º 94, Série I-A de 1996-04-20
- **Lei Orçamento do Estado para 2012** - L 64-B/11, D.R. n.º 250, Suplemento, Série I de 2011-12-30
- **Constituição universitária** - promulgada a 1911-04-17
- Lei 861/19, Diário do Governo, n.º 171 de 1919-08-27
- **Estatuto da Instrução Universitária** - Decreto de 1926-10-02
- **Autonomia administrativa e financeira das universidades** - Lei 188/82, DR n.º 111, Série I de 1982-05-17
- **Lei da autonomia das universidades** - L 108/88, DR 1.ª Série, n.º 222 de 1988-09-24
- **Desenvolvimento da lei da autonomia das universidades** - DL 252/97, DR n.º 223, I-A Série, de 1997-09-26
- **Lei da autonomia dos estabelecimentos de ensino superior politécnico** - L 54/90, DR n.º 205, 1.ª Série de 1990-09-05

LEGISLAÇÃO ESTRANGEIRA

Moçambique L 25/09, Boletim da República, n.º 38, Suplemento 2009-09-28 – Lei orgânica da jurisdição administrativa

Timor-Leste L 9/11, Jornal da República de 2011-08-17, n.º 31, Série I - Orgânica da Câmara de Contas do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas

S. Tomé e Príncipe L 7/99, DR n.º 7, 1999-08-20 - Lei sobre fiscalização prévia do TC

Angola L13/10 DR n.º 128, I Série de 2010-07-09 - Lei orgânica do TC

Cabo Verde L 84/IV/93 12-07 – Competência, organização e funcionamento do TC e o estatuto dos respetivos juízes. Disponível em http://www.tribunalcontas.cv/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=496&view=finish&cid=41&catid=12 Acesso a 22.08.2013; DL 47/89 de 1989-06-26 - Regimento do TC. Disponível em http://www.tribunalcontas.cv/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=496&view=finish&cid=43&catid=12 Acesso a 22.08.2013

Guiné-Bissau DL 7/92 27-11 – Lei orgânica do TC. Disponível em http://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/outras/enc_cplp/1enc-p1.pdf Acesso a 02-09-2013

Itália L 20/94, Gazzetta Ufficiale n.º 10, 1994-01-14; L 639/96 Gazzetta Ufficiale n.º 299, 1996-12-21; L 102/09, Gazzetta Ufficiale n.º 179, 2009-08-03

Grécia Dec. Presidencial 774/80. Disponível em http://intosaiitaudit.org/mandates/mandates/Mandates/Greece.html#Greece_H2 Acesso a 2013-03-19; Dec. Presidencial 1225/81, 1981-10-18, Diário Oficial A/304/A

LEGISLAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA

- **Tratado da UE e Tratado sobre o Funcionamento da UE** – versões consolidadas publicitadas no Jornal Oficial da UE (JOUE) de 26.10.2012 (2012/C 326/01)
- **Diretiva 89/665/CEE**, do Conselho, de 21.12.89, publicada no JOUE de 30.12.1989, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes aos procedimentos de recurso (sejam administrativos ou judiciais) em matéria de adjudicação dos contratos de direito público de obras e fornecimentos
- **Diretiva 2004/18/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31.03.04, publicada no JOUE de 30.04.2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços
- **Regulamento (CE) n.º 2195/2002** de 05.11.02, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao **Vocabulário Comum para os Contratos Públicos** (*“common procurement vocabulary”* - CPV), alterado pelo Regulamento (CE) n.º 2151/2003 da Comissão de 16.12.2003; e pelo Regulamento (CE) n.º 213/2008 da Comissão de 28.11.2007; Regulamento (CE) n.º 596/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho de 18.06.2009; Retificado pela Retificação, JO L 330 de 18.12.2003, p. 34 (2151/2003)
- **Regulamento (CE) n.º 1083/2006** de 11.07.06, do Conselho, publicado no JOUE de 31.07.2006, alterado pelos Regulamentos (UE) n.º 1310/2011 e 1311/2011 de 13.12 do PE e do Conselho - Estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão
- **Regulamento (UE) n.º 1251/2011** de 30.11.11, da Comissão, publicado no JOUE de 02.12.2011, que altera as Diretivas 2004/17/CE, 2004/18/CE e 2009/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante aos seus limiares de aplicação no contexto dos processos de adjudicação de contratos
- **Regulamento (UE) n.º 407/2010** de 11.05.10, do Conselho, publicado no JOUE de 12.05.2010, que cria um mecanismo europeu de estabilização financeira

OUTROS DOCUMENTOS DA UNIÃO EUROPEIA

- **Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica** (*Memorandum of Understanding*) de 17.05.2011, atualizado pela 7.^a revisão regular do Programa de Assistência Económica e Financeira de junho de 2013.
- **Ato para o mercado único.** Doze alavancas para estimular o crescimento e reforçar a confiança mútua “Juntos para um novo crescimento”, Bruxelas 13.04.2011 COM (2011) 206 final
- **Decisão de Execução do Conselho de 30.05.2011, relativa à concessão de assistência financeira da União a Portugal** (2011/344/UE), publicada no JOUE de 17.06.2011 (L 159/88)
- **Comunicação interpretativa da Comissão sobre o direito comunitário aplicável à adjudicação de contratos não abrangidos, ou apenas parcialmente, pelas diretivas comunitárias relativas aos contratos públicos** (2006/C 179/02), publicada no JOUE de 01.08.2006
- **Livro verde** – Os contratos públicos na União Europeia: pistas de reflexão para o futuro - Bruxelas, 27.11.96, COM (96) 583 final
- **Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos contratos públicos** de 20.12.2011 COM (2011) 896 final. Processo legislativo disponível em http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=201258#415443 e em <http://www.europarl.europa.eu/committees/pt/imco/subject-files.html?id=20120214CDT38033#menuzone> Acesso a 03.09.2013

Jurisprudência

Do Tribunal de Justiça da União Europeia

- Ac. do Tribunal de Justiça de 20.05.2010, Processo T-258/06, Alemanha/Comissão. Disponível em <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62006TJ0258:PT:HTML> Acesso a 04.03.2013
- Ac. do Tribunal de Justiça de 28.02.1991, Processo 131/88, Comissão/Alemanha. Disponível em <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=96178&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=580142> Acesso a 07.07.2013
- Ac. do Tribunal de Justiça de 04.12.1974, Processo 41/74, Van Duyn. Disponível em <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=88751&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=581019> Acesso a 07.07.2013

Do Tribunal Constitucional

- Ac. do Tribunal Constitucional n.º 491/2008, de 07.10.2008, proc. n.º 1091/07. Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20080491.html> Acesso a 31.03.2013
- Ac. do Tribunal Constitucional n.º 140/2002 de 09.04.2002, proc. n.º 731/99. Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20020140.html> Acesso a 21.01.2013
- Ac. do Tribunal Constitucional n.º 396/1993 de 22.06.93, proc. n.º 173/92. Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19930396.html> Acesso a 21.01.2013
- Ac. do Tribunal Constitucional n.º 214/1990 de 20.06.1990, proc. n.º 36/89. Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19900214.html> Acesso a 21.01.2013
- Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 461/1987 de 16.12.1987, proc. n.º 176/87. Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19870461.html> Acesso a 17.02.2013

Do Tribunal de Contas

- Ac. do Tribunal de Contas n.º 9/2012, de 21.03, 1.ª S/SS, processo n.º 233/11. Disponível em <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2012/1sss/ac009-2012-1sss.shtm> Acesso a 08.06.2013
- Ac. do Tribunal de Contas n.º 02/2012 de 24.01.12 – 1.ª S/SS, proc. 1312/2011. Disponível em <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2012/ac-2012.shtm> Acesso a 14.06.2013
- Ac. do Tribunal de Contas n.º 36/2011 de 13.12.2011, 1.ª S/PL, recurso ordinário n.º 20/2011-R, processo de fiscalização prévia n.º 390/2011. Disponível em <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2011/1spl/ac036-2011-1spl.pdf> Acesso a 25.11.2012
- Ac. do Tribunal de Contas n.º 26/2011 de 13.09.2011, 1.ª S/PL, recurso ordinário n.º 25/2011-R, processo n.º 215/2011, 1ª Secção. Disponível em <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2011/1spl/ac026-2011-1spl.pdf> Acesso a 25.11.2012
- Ac do Tribunal de Contas n.º 20/2011 de 12.07.2011, recurso ordinário n.º 29/2011, DR, 2.ª série, n.º 158 de 2011-08-18
- Ac. do Tribunal de Contas n.º 12/2010 de 26.03.2010 1.ª S/SS, processo n.º 81/2010. Disponível em <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2010/ac-2010.shtm> Acesso a 02.02.2013
- Ac. do Tribunal de Contas n.º 1/10 19-JAN2010-1.ª S-PL, recurso ordinário n.º 17/2009, proc. n.º 106/09. Disponível <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2010/1spl/ac001-2010-1spl.pdf> Acesso a 14.06.2013
- Ac. do Tribunal de Contas n.º 169/2009 - 23.Nov.2009 - 1ª S/SS, proc. n.º 585/09. Disponível em <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2009/1sss/ac169-2009-1sss.pdf>
- Ac. do Tribunal de Contas n.º 106/2009 - 11.Mai.2009 - 1ª S/SS, proc. n.º 193/09. Disponível em <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2009/1sss/ac106-2009-1sss.pdf> Acesso a 14.06.2013

Do Supremo Tribunal Administrativo

- Ac. do STA, processo n.º 0322/11 de 18.10.2011. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/d4d536fe13279c2580257933004b4ef1?OpenDocument&ExpandSection=1> Acesso a 09.06.2013
- Ac. do STA, processo n.º 0875/05 de 31.10.2006. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/a4fd7bd17ea340c28025722600587f1b?OpenDocument&ExpandSection=1> Acesso a 09.06.2013
- Ac. do STA, processo n.º 041969/03 de 18.06.2003. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/ff51dbfc16bfd04780256d570038f627?OpenDocument> Acesso a 23.02.2013
- Ac. do STA, processo n.º 0171/02 de 22.10.2002. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/2121a504e7a5eebc80256c6200439f14?OpenDocument> Acesso a 09.06.2013
- Ac. do STA, processo n.º 01527/02 de 23.09.2003. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/4d84d6ef1389833e80256dad004bdba9?OpenDocument> Acesso a 09.06.2013

Do Tribunal Central Administrativo Norte

- Ac. do Tribunal Central Administrativo Norte, processo n.º 3003/09 de 08.10.2010. Disponível em <http://www.contratacaopublica.com.pt/jurisprudencia/portuguesa/tribunais-administrativos/Acordao-do-Tribunal-Central-Administrativo-Norte-de-8-de-Outubro-de-2010-proc-300309/636/> Acesso a 03.02.2013

Circulares/Pareceres/Recomendações

- Recomendação n.º 4/2012 do Conselho Nacional de Educação, DR n.º 215, 2.ª Série de 2012-11-07
- Circular n.º 1/2012 de 07 de abril. Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP, Efeito da recusa do visto pelo Tribunal de Contas na elegibilidade da despesa http://www.ifdr.pt/ResourcesUser/Services/Documentos/NormasCirculares/2012/CircularIFDR_01_12.pdf Acesso a 02.02.2013
- Parecer consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 65/98 DR n.º 136, 2.ª Série de 1999-06-14
- Parecer consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 41/96 de 27.06. Disponível em <http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/7fc0bd52c6f5cd5a802568c0003fb410/3ae2b8f9767aa0df8025661700425329?OpenDocument&Highlight=0,P000411996> Acesso a 01.12.2012

Anexos

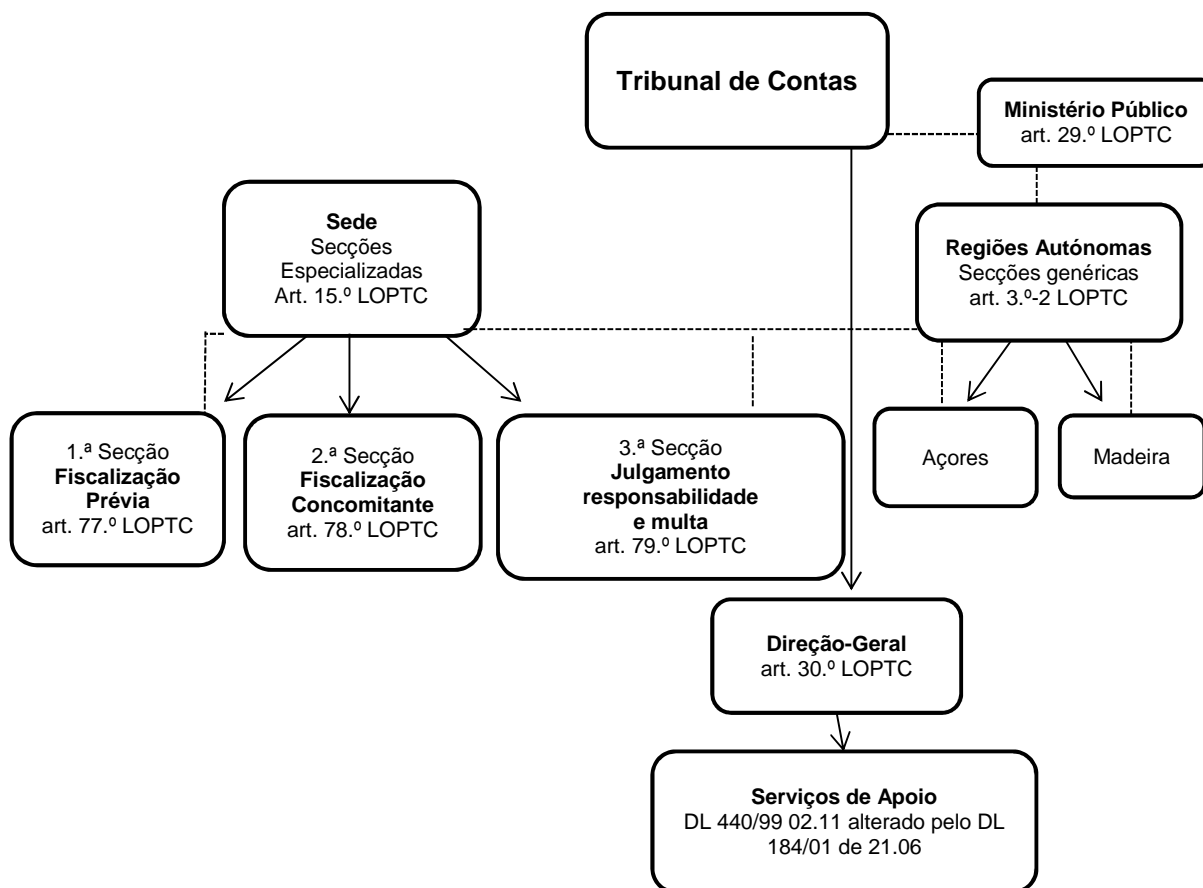
Anexo I - Síntese comparativa dos modelos de controlo externo

MODELOS CONTROLO EXTERNO	ALGUNS DOS PAÍSES QUE OS ADOTAM	MOMENTO FISCALIZAÇÃO	PODER/FUNÇÃO	CARACTERÍSTICAS DE ATUAÇÃO	TIPOS DE CONTROLO
Tribunal de Contas (TC)	Portugal Grécia Itália Timor-Leste Cabo Verde Guiné- Bissau Moçambique Angola S. Tomé e Príncipe	<i>A Priori</i> <i>A Posteriori</i>	Administrativa e Jurisdicional	Decisão Colegial	Predomínio do controlo de legalidade
	Espanha França Bélgica Luxemburgo				
	Brasil (TC não integra o poder judicial É órgão auxiliar do parlamento)	<i>A Posteriori</i>	Administrativa e jurisdicional (existe divergência doutrinária* quanto à possibilidade do seu enquadramento na função jurisdicional)		
Auditor-Geral (AG)	Canadá EUA Reino Unido Irlanda Suécia Dinamarca		Não jurisdicional de natureza técnica ou consultiva	Decisão Singular	Predomínio do controlo de gestão
Modelo Misto (Combina características dos modelos TC e AG)	Alemanha (TC integrado no poder executivo) Holanda			Decisão Colegial	

Fontes: Franco (1990 e1993b); Tavares (1998 e 2004d); V e VI Assembleias-Gerais da Organização das Instituições Supremas de Controlo da CPLP (2008 e 2010); legislação respetiva e informação disponível nos *sítios* institucionais dos organismos.

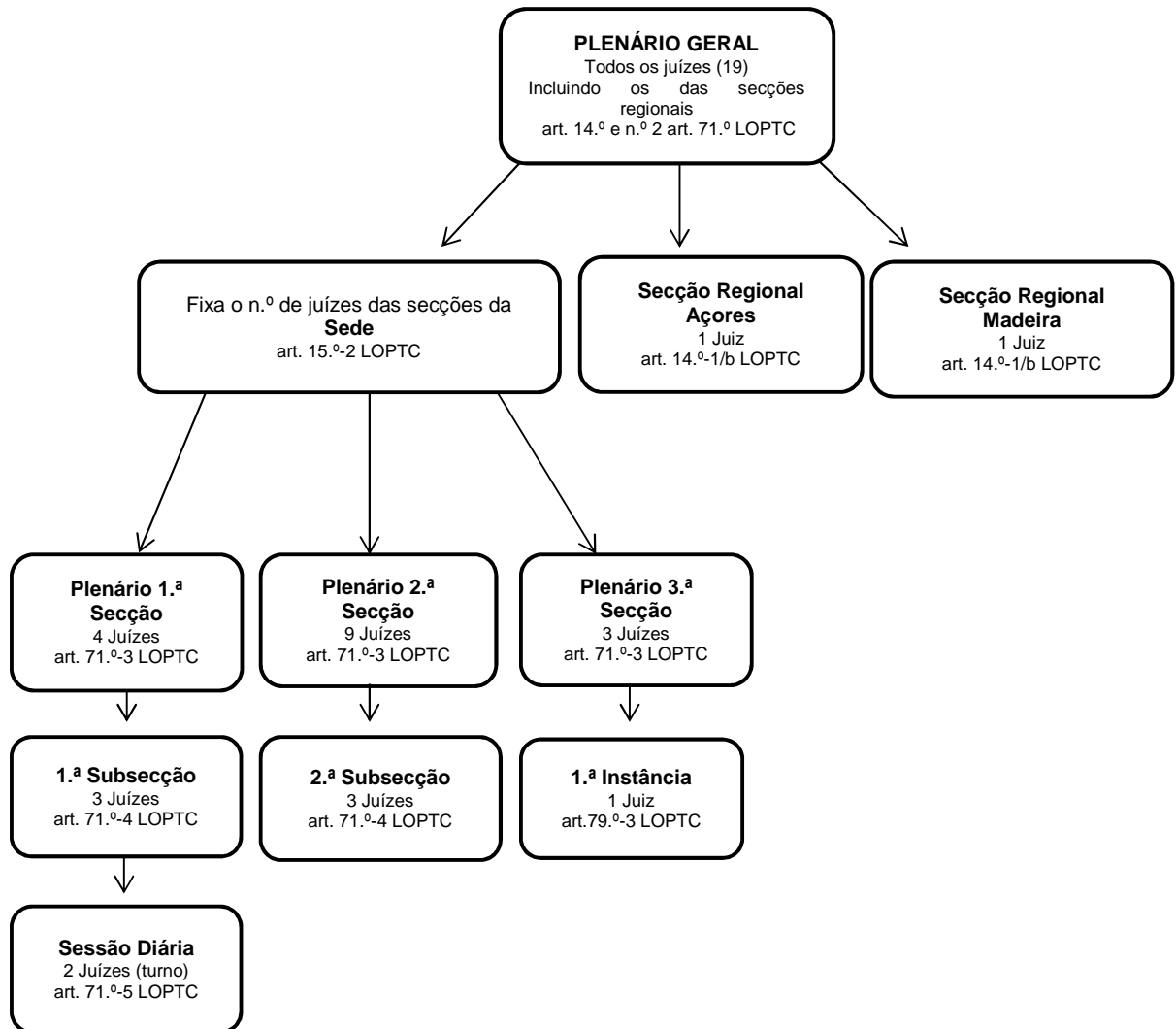
* (Santos, 2002).

Anexo II - Estrutura do Tribunal de Contas



Fonte: Adaptado - Manual de auditoria e de procedimentos, Tribunal de Contas, Vol. I, p.15.

Anexo III – Funcionamento do Tribunal de Contas



Fonte: Adaptado – Manual de auditoria e de procedimentos, Tribunal de Contas Vol. I, p.16 e Nunes (2011).

Anexo IV - Competências da 1.ª Secção do Tribunal de Contas - Fiscalização prévia

Em plenário	<ul style="list-style-type: none">- Julgar os recursos das decisões das subsecções, das secções regionais e das delegações, incluindo a parte relativa a emolumentos;- Aprovar as instruções sobre a organização dos processos de fiscalização prévia a remeter ao Tribunal;- Aprovar, sob proposta do Presidente, a escala mensal dos dois juízes de turno que em cada semana se reúnem em sessão diária de <i>visto</i>;- Deliberar sobre as demais matérias estabelecidas na LOPTC.
Em subsecção	<ul style="list-style-type: none">- Decidir sobre a recusa de <i>visto</i>, bem como, nos casos em que não houver acordo dos juízes de turno, sobre a concessão, isenção ou dispensa de <i>visto</i>;- Julgar os recursos da fixação de emolumentos pela Direção-Geral;- Ordenar auditorias relativas ao exercício da fiscalização prévia (ou concomitante) e aprovar os respetivos relatórios;- Comunicar ao MP os casos de infrações financeiras detetadas no exercício da fiscalização prévia (ou concomitante).
Em sessão diária de <i>visto</i>	<ul style="list-style-type: none">- Os juízes de turno, estando de acordo, podem conceder ou reconhecer a isenção ou dispensa de <i>visto</i>, bem como solicitar elementos adicionais ou informações aos respetivos serviços ou organismos.

Fonte: Adaptado - art. 77.º LOPTC.

Anexo V - A fiscalização prévia no Direito Comparado

PAÍSES	LEGISLAÇÃO	INSTITUIÇÃO A QUEM COMPETE A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA	INCIDÊNCIA DA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA	FINALIDADE DA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA	EFEITOS DA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA
Moçambique	L 25/09 28-09	Tribunal Administrativo (3. ^a Secção) Controlo Externo		Nos contratos também fiscaliza a observância das condições mais vantajosas para o Estado	Visto condiciona a eficácia global
Timor-Leste	L 9/11 17-08	Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas (Câmara de Contas) Controlo Externo		Fiscaliza a legalidade e a cobertura orçamental	Visto condiciona a produção de efeitos (contratuais/financeiros, salvo caso de urgência)
S. Tomé e Príncipe	L 7/99 20-08	Tribunal de Contas Controlo Externo			Requisito de eficácia
Angola	L13/10 09-07				Não produzem efeitos nem podem ser executados sem visto
Portugal	L 98/97 26-08		Regra: Produzem todos os efeitos exceto os financeiros Exceção: Paralisação dos efeitos em contratos de valor > €950.000 (salvo ajuste direto por urgência)		
Cabo Verde	L 84/IV/93 12-07 DL 47/89 26-06		Nos contratos também fiscaliza a observância das condições mais vantajosas para o Estado	Requisito de eficácia Pode produzir efeitos antes do visto em caso de urgência	
Guiné-Bissau	DL 7/92 27-11	Atos e contratos geradores de receitas ou despesas	Fiscaliza a legalidade e a cobertura orçamental		
Itália	L 20/94 14-01; L 639/96 21-12; L 102/09 03-08	Atos e contratos fundamentais do Governo	Fiscaliza a legalidade	Visto é condição de eficácia	
Grécia	Dec. 774/80 Dec. 1225/81	Atos de execução - Ordens de pagamento (permite o controlo da execução orçamental)	Fiscaliza a legalidade e a cobertura orçamental	Contratos exequendos não são objeto de fiscalização prévia	

PAÍSES CUJA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA É EXERCIDA EM EXCLUSIVO POR CONTROLOS INTERNOS

Alemanha, Áustria, Bélgica *, Brasil, Bulgária, Chipre, Dinamarca, Estónia, Espanha, Finlândia, França, Hungria, Irlanda, Letónia, Lituânia, Luxemburgo**, Malta, Países Baixos, Polónia, Reino Unido, República Checa, Suécia

· Fontes: Cabo (1993); Tavares (1998); V e VI Assembleias-Gerais da Organização das Instituições Supremas de Controlo da CPLP (2008 e 2010); legislação respetiva e informação disponível nos *sítios* institucionais dos organismos

* O art. 14.º da L orgânica de 29.10.1846 que previa a fiscalização prévia foi revogado com efeitos a 01.01.2013.

** A Lei de 08.06.1999 (em vigor desde 01.01.2000) extinguiu a fiscalização prévia do TC.

Anexo VI - Evolução legislativa da fiscalização prévia em Portugal

Fases (Incidência objetiva)	Legislação	Incidência da fiscalização prévia	Finalidade da fiscalização prévia
1.ª Fase	Constituição de 1822	Omissa.	_____
	Carta Constitucional de 1826	Omissa. Contém apenas uma disposição sobre a existência do Tribunal do Tesouro Público.	_____
	Constituição de 1838	Omissa. Determina a existência de um TC cuja organização e atribuição serão objeto de legislação especial.	_____
	Ato Adicional de 1852 à Carta Constitucional de 1826	Omissa. Prevê apenas a existência de um TC com atribuições e competências fixadas na lei.	_____
	Regulamento Geral da Contabilidade Pública de 31.08.1881	Poder de fiscalização prévia atribuído ao TC. <i>Visto</i> sobre as ordens de pagamento relativas às despesas variáveis e da Junta do Crédito Público; a exercícios findos e de rendas vitalícias – Constitui uma “Inspeção genérica do acto administrativo que orçamentalmente se reporta à ordem de pagamento” – (Oliveira, 1959, p.52). Conselho de Ministros podia ultrapassar a recusa de <i>visto</i> .	Legalidade financeira
	Decreto 17.07.1886 Regimento do TC de 30.08.1886	<i>Visto</i> sobre a totalidade das ordens de pagamento. É alargado também a contratos de arrendamento; compra e venda; fornecimento; empreitada; processos de aposentação, jubilação ou reforma. Traduz-se num “Exame sumário da obrigação de pagar por parte do Tesouro e do acto e contrato que lhe servem de suporte.” (Oliveira, 1959, p.53).	Legalidade financeira Mais minuciosa que o regime anterior
	Lei de 30.04.1898	Manteve o regime anterior, alargando o âmbito da fiscalização das despesas públicas. Aditou as operações genéricas da dívida pública e os atos relativos a pessoal.	Exame global da legalidade (já não apenas financeira)
2.ª Fase	L de 20.03.1907	Extingue o <i>visto</i> das ordens de pagamento pelo TC. Substituído pelo <i>visto</i> do Diretor-Geral da Contabilidade Pública (controlo interno da AP) - Sem prejuízo da fiscalização concomitante/ sucessiva do TC. Subsistiu apenas o exame dos documentos de despesa.	Legalidade administrativa e financeira
	Carta de L de 09.09.1908	Reforça a obrigatoriedade do <i>visto</i> do TC em matéria de pessoal.	Legalidade administrativa e financeira

A fiscalização prévia da contratação pública
e as imposições da União Europeia no contexto da autonomia
das instituições de ensino superior de direito público

Fases (Incidência objetiva)	Legislação	Incidência da fiscalização prévia	Finalidade da fiscalização prévia
2.ª Fase (cont.)	Constituição de 1911	Omissa.	_____
	Decreto de 11.04.1911 e Decreto 1831 de 17.08.1915 – Substitui o TC pelo Conselho Superior da Administração Financeira de Estado	Alarga o campo da fiscalização prévia que pertencia ao TC - Abrange quanto a contratos “se as condições estipuladas são as mais vantajosas para o Estado”. Traduz-se numa “Análise de pormenor e documentada da legalidade geral e da legalidade financeira.” (Oliveira, 1959, p.53).	Legalidade administrativa e viabilidade financeira Introdução da análise da economicidade na execução dos contratos
	Decreto 5525 de 08.05.1919 – Alterou a designação para Conselho Superior de Finanças (CSF)	CSF deveria retomar a fiscalização preventiva e integrar nos seus quadros, pessoal especializado.	Preâmbulo - afirma ter sido um erro a extinção da fiscalização prévia das ordens de pagamento – dever-se-ia tê-la melhorado em vez de extinto
	Decreto 18962 de 25.10.1930 – Substitui o CSF pelo TC Completado pelo Decreto 22257 de 25.02.1933 DL 26341 de 07.02.1936	Controlo regular de todos os atos e contratos de que resultasse despesa pública. Regra da proibição de efeitos dos atos e contratos sem <i>visto</i> . Possibilidade do Conselho de Ministros, mediante decreto, manter o ato cujo <i>visto</i> houvesse sido recusado.	Legalidade administrativa e financeira Aprecia se as condições estabelecidas nos contratos são as mais vantajosas para o Estado
	Constituição de 1933	Apenas refere o TC a propósito da apresentação anual de contas à Assembleia Nacional.	_____
	CRP de 1976 Redação originária Mantida na 1.ª Revisão L Constitucional (LC) 1/82	Inclui expressamente o TC no capítulo dos Tribunais. Fixou taxativamente as competências do TC: dar parecer sobre a Conta Geral do Estado; fiscalizar a legalidade das despesas públicas e julgar as contas que a lei mandar submeter-lhe. Clarificou a natureza jurisdicional do TC e a sua independência.	Não consagra expressamente a fiscalização prévia
	DL 146-C/80 22.05 DL 374/80 de 12.09	Adaptou os textos anteriormente vigentes ao novo texto constitucional. Reforça a impossibilidade de produção de efeitos após recusa do <i>visto</i> . Exceções: nos contratos de arrendamento e empreitada - fica vedada a produção de efeitos financeiros; relativos a despesas com pessoal - invocando “urgente conveniência do serviço” - podem produzir efeitos antes do <i>visto</i>	Legalidade administrativa e financeira Aprecia se as condições estabelecidas nos contratos são as mais vantajosas para o Estado

Anexos

Fases (Incidência objetiva)	Legislação	Incidência da fiscalização prévia	Finalidade da fiscalização prévia
2.ª Fase (cont.)	CRP de 1976 2.ª Revisão LC 1/89 Mantida na LC 1/92	Passagem de um elenco taxativo das competências do TC para um elenco enunciativo.	Não consagra expressamente a fiscalização prévia
	L 8/82 de 26.05	Possibilidade de reapreciação das decisões de recusa de <i>visto</i> e de uniformização de jurisprudência contraditória; Revogada a possibilidade do Conselho de Ministros ultrapassar a recusa de <i>visto</i> por decreto.	_____
	DL 390/82 de 17.09	Submissão a fiscalização prévia de atos das autarquias - apenas concessões e os contratos de obras e fornecimento de bens e serviços destas deveriam ser submetidos a <i>visto</i> prévio. Estabelecimento do <i>visto</i> tácito.	_____
3.ª Fase	L 86/89 de 08.09 DL 105-A/90 de 23.03 L 7/94 de 07.04 L 13/96 de 20.04 DL 77/94 de 09.03	Reforçou a independência do TC (v.g. serviços próprios e autogoverno). Controlo sistemático das admissões de pessoal e da generalidade dos contratos (desde que origem despesa) quando celebrados por entidades sujeitas à jurisdição do TC. Alargou a fiscalização prévia das autarquias (a atos e contratos de pessoal). Redução do <i>visto</i> prévio à assunção de relevantes encargos para o Estado. Introdução da “declaração de conformidade”. Contratos acima de determinados montantes sujeitos à fiscalização prévia do TC em minuta, antes da assinatura. Indicação taxativa dos atos submetidos à fiscalização do TC (entendeu-se derrogar a dispensa de <i>visto</i> prevista na LAU).	Legalidade e cobertura orçamental Fiscalização prévia dos contratos não incide sobre o mérito – este é verificado na fiscalização sucessiva
	L 14/96 de 20.04	Resposta a um movimento de fuga para o direito privado – alarga a fiscalização financeira (sucessiva) do TC ao SPE e aos processos de reprivatização. Não prevê para estes, formas de fiscalização preventiva por parte do TC.	_____
	CRP de 1976 LC 1/97 Mantida nas LC 1/01 LC 1/04 e LC 1/05	Aditou a competência do TC dar parecer sobre as contas das Regiões Autónomas e a existência de secções do TC nos Açores e Madeira. Aditou a referência ao mandato do Presidente do TC.	Não consagra expressamente a fiscalização prévia
	L 98/97 de 26.08	Estende os poderes de controlo financeiro a um conjunto de novas entidades (<i>visto</i> é reservado para o SPA). LOE dispõe para cada ano, o valor abaixo do qual os contratos ficam isentos de fiscalização prévia. Plenário TC pode determinar a cessação permanente da fiscalização prévia para certos serviços/entidades/atos. Redução significativa de atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia (compensada pela fiscalização concomitante), assumindo-se a redução gradual do seu âmbito. “Introdução princípio da selectividade” (Martins, 2011b, p.11). Elenca ilegalidades que determinam a recusa de <i>visto</i> . Introdução do <i>visto</i> com recomendações. Institui como regime regra – contratos sujeitos não podem ser executados nem originar pagamentos antes do <i>visto</i> , salvo atribuição de efeitos retroativos quando admitido. Exceção: contratos de obras públicas; de adesão e de aquisição bens e serviços, em caso de urgência fundamentada – produzem todos os efeitos exceto o pagamento. Por força de disposição transitória - a partir de 01.01.1998 – deixa de ser necessário invocar urgência. Havendo recusa de <i>visto</i> , trabalhos realizados são pagos de acordo com o cronograma. Contratos de pessoal – em caso de urgência produzem todos os efeitos antes do <i>visto</i> .	Legalidade e cabimento orçamental

A fiscalização prévia da contratação pública
e as imposições da União Europeia no contexto da autonomia
das instituições de ensino superior de direito público

Fases (Incidência objetiva)	Legislação	Incidência da fiscalização prévia	Finalidade da fiscalização prévia
3.ª Fase (cont.)	1ª Alteração L 87-B/98 de 31.12	Atos relacionados com pessoal deixam de estar sujeitos a qualquer forma de fiscalização prévia. Minutas de contratos que venham a celebrar-se por escritura e cujos encargos tenham de ser satisfeitos aquando da sua celebração passam a estar sujeitos a fiscalização prévia apenas quando tenham valor = ou > ao fixado na LOE. Eliminação da possibilidade do TC poder determinar a cessação permanente da fiscalização prévia para certos serviços/entidades/atos. Altera os efeitos do <i>visto</i> – Regra – atos e contratos podem produzir todos os efeitos antes do <i>visto</i> /declaração de conformidade, exceto os financeiros. Em caso de recusa de <i>visto</i> – ineficácia jurídica dos atos/contratos após notificação da decisão; Trabalhos realizados de acordo com o cronograma são pagos.	_____
	2.ª Alteração L 1/01 de 04.01	Nada altera em matéria de fiscalização prévia.	_____
	3.ª Alteração L 55-B/04 de 30.12. Decl. Ret. 5/05 de 14.02	Altera a incidência da fiscalização prévia: elimina a incidência sobre as “obrigações gerais”; adita a referência à incidência sobre fundos do Estado e das Regiões Autónomas com autonomia administrativa e financeira.	_____
	4.ª Alteração L 48/06 de 29.08 com Decl. Ret. 72/06 de 06.10	Passagem do paradigma subjetivo (natureza das entidades) da jurisdição do TC para o paradigma objetivo (utilizadores/gestores de dinheiros ou outros fundos públicos). Intensificação da jurisdicionalização das 1.ª e 2.ª secções e da função pedagógica das recomendações do TC. Clarificação das entidades sujeitas a fiscalização prévia (resposta à fuga para o direito privado). Contratos adicionais de contratos visados são dispensados de <i>visto</i> , mas com depósito obrigatório no TC. Finalidade: evitar o exercício de competências carenciadas de efeito útil, como sucedia, v.g. com o <i>visto</i> dos contratos adicionais relativos a empreitadas de obras públicas. Em reforço do princípio da seletividade e da eficácia do controlo e em prol do interesse público relegou-se a matéria para a fiscalização concomitante e sucessiva (Martins, 2006). Alargou-se a fiscalização prévia às minutas da generalidade dos contratos de valor igual ou superior ao fixado nas LOE, cujos encargos, ou parte deles, tenham de ser satisfeitos no ato da sua celebração. Redução do prazo para remessa de contratos para fiscalização prévia de 30 para 20 dias. Clarificação do conteúdo dos relatórios dos órgãos de controlo interno.	_____
	5.ª Alteração L 35/07 de 13.08	Nada altera em matéria de fiscalização prévia.	_____

Fases (Incidência objetiva)	Legislação	Incidência da fiscalização prévia	Finalidade da fiscalização prévia
3.ª Fase (cont.)	6.ª Alteração L 3-B/10 de 28.04	Altera o âmbito subjetivo da fiscalização prévia – Isenta os contratos de aquisição de serviços celebrados com instituições sem fins lucrativos que tenham por objeto determinados serviços de saúde e de carácter social, bem como determinados serviços de educação e formação profissional.	_____
4.ª Fase	7.ª Alteração L 61/11 de 07.12	Aprovada na sequência da celebração do Memorando de Entendimento. Pretende assegurar um controlo mais apertado e eficaz dos contratos (atos e demais instrumentos) sujeitos a fiscalização prévia do TC. Concretamente determina: Extensão do âmbito subjetivo da fiscalização prévia ao SPE e associações públicas relativamente a contratos de valor \geq a €5 milhões (carece de regulamentação – cf. VI, 2); Extensão do âmbito objetivo da fiscalização prévia - modificações objetivas a contratos visados que impliquem um agravamento dos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras independentemente do valor; e modificações objetivas a contratos não visados que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras em valor $>$ a €350.000); Paralisação integral dos efeitos dos contratos de valor $>$ a €950.000 (salvo ajuste direto por urgência imperiosa) até obtenção do visto. Isenta de fiscalização prévia os contratos que no âmbito de empreitadas de obras públicas já visadas, titulem a execução de trabalhos a mais ou do suprimento de erros e omissões – ficam sujeitos apenas a fiscalização concomitante ou sucessiva. Estabelece a possibilidade de aplicação de multas por parte do TC em caso de violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública e agravaram-se os limites - mínimo e máximo - das multas.	_____
	8.ª Alteração L 2/12 de 06.01	Na sequência da alteração introduzida pela L 61/2011, as entidades a que se referem o art. 2.º-2/a/b/c LOPTC estão sujeitas à regra geral da fiscalização prévia prevista no art. 48.º LOPTC (dispensa até €350.000) se, em simultâneo, se enquadrarem na parte final do art. 5.º-1/c LOPTC, apenas beneficiando do limiar mais elevado de €5 milhões, as entidades que não se enquadrem simultaneamente naquele.	_____
	L 64-B/2011 de 30.12 (LOE 2012) L 66-B/2012 de 31.12 (LOE 2013)	Estabelecem que fora dos casos excecionados nos respetivos preceitos (art. 187.º LOE2012 e art. 148.º LOE2013), os contratos dos centros hospitalares, hospitais e unidades locais de saúde com natureza de entidade pública empresarial passam a estar sujeitos a fiscalização prévia do TC.	_____

Fontes: Oliveira (1959); Magalhães (1993); Tavares (1998; 2004b; 2004c); Martins (2006; 2011b)); Figueiredo (2009b) e texto da legislação.

Anexo VII - Procedimento - Fiscalização prévia de contratos pelo Tribunal de Contas

Responsável pela remessa - Regra - Dirigente máximo do serviço (art. 81.º LOPTC).

Elementos a remeter: contrato (original e duplicado) + cabimento + compromisso + elementos instrutórios + prova financiamento.

Forma de remessa – original de contrato - se remetido por telecópia ou correio eletrónico com assinatura eletrónica avançada – Releva para cumprimento do prazo de remessa - mas – impõe-se a remessa no prazo de 5 dias úteis do mesmo em papel, acompanhado dos elementos instrutórios (art. 5.º-5 RITFPF).

Remetidos em papel ou suporte ótico (com lista de identificação dos elementos enviados). Se existirem documentos classificados – Efetua-se a identificação genérica dos mesmos (art. 7.º RITFPF).

Contratos que produzam efeitos antes do visto - Prazo remessa – 20 dias úteis a contar do início da produção dos efeitos (prorrogável até 45 dias mediante solicitação ao TC) – art. 81.º-2 LOPTC e art. 4.º RITFPF.

TC efetua o registo do processo de abertura (art. 5.º RITFPF).

DGTC dispõe de 15 dias a contar do registo de entrada para verificação preliminar – Pode devolver para diligência instrutória – Entidades têm 20 dias úteis a contar da recepção para devolver os contratos (art. 82.º LOPTC e art. 4.º RITFPF).

Presume-se recebido no 3.º dia posterior à data do ofício de devolução ou não sendo útil, no 1.º dia útil subsequente.

Prazo corre em férias judiciais e suspende-se na data do ofício que solicita elementos ou diligências instrutórias até à data do registo de entrada no TC do ofício com a satisfação do pedido (art. 85.º-3 LOPTC).

TC pode solicitar informações e elementos complementares (art. 22.º RITFPF). Dispõe de 30 dias para úteis contados a partir do dia útil seguinte ao do registo de abertura do processo para decidir, sob pena de **visto tácito** (arts. 85.º LOPTC e 6.º RITFPF).

Data do registo de entrada é comunicado aos organismos (art. 6.º RITFPF).


Decorridos 5 dias úteis sob o termo daquele prazo sem que a entidade que solicitou o *visto* tenha recebido a decisão de recusa (sentido da decisão deve ser comunicado no dia em que a mesma for proferida) pode iniciar a execução do contrato (art. 85.º LOPTC).

Decisão expressa: **Homologação de conformidade** – art. 83.º LOPTC.

Concessão ou recusa de visto – art. 44.º LOPTC.

- Comunicada via postal, com a devolução do original do contrato.
- Por carta registada acompanhada de cópia do acórdão (art. 23.º-3 RITFPF) se decidido em subsecção da 1.ª secção.

Anexo VIII - Requisitos de sujeição dos contratos a *visto* do Tribunal de Contas

SUJEITO(S)	<p>Fiscalização prévia do TC é aplicável a (art. 5.º-1/c LOPTC):</p> <ul style="list-style-type: none">- Entidades referidas no art. 2.º-1 LOPTC (que inclui o Estado e seus serviços; Regiões Autónomas e seus serviços; autarquias locais; institutos públicos e instituições de Segurança Social) e no art. 2.º-2/a/b/c (SPE);- Entidades de qualquer natureza, criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da AP, com encargos suportados por financiamento direto ou indireto, incluindo a constituição de garantias, da entidade que os criou.
OBJETO E FORMA	<p>Fiscalização prévia do TC incide sobre (art. 46.º LOPTC):</p> <ul style="list-style-type: none">- Contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do art. 48.º, quando reduzidos a escrito por força da lei (n.º 1/b);- Minutas dos contratos de valor igual ou superior ao fixado nas leis do Orçamento nos termos do art. 48.º, cujos encargos, ou parte deles, tenham de ser satisfeitos no ato da sua celebração [al. c)];- Contratos que formalizem modificações objetivas a contratos visados e não visados que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras [al. d)], desde que, quanto aos não visados, em valor superior ao previsto no art. 48.º [al. e)], contabilizando-se para o efeito o que resultar da soma do valor inicial e de anteriores modificações objetivas (n.º 3). <div style="text-align: center;"></div> <p>Para efeitos da mencionada incidência, consideram-se contratos os acordos, protocolos, apostilhas ou outros instrumentos de que resultem ou possam resultar encargos financeiros ou patrimoniais (art. 46.º-2 LOPTC).</p>
VALOR*	<ul style="list-style-type: none">- Leis do Orçamento fixam, para vigorar em cada ano orçamental, o montante abaixo do qual os contratos ficam dispensados de fiscalização prévia (arts. 31.º-1/n LEO e 48.º LOPTC).- Em 2013 estão dispensados os contratos cujo valor não exceda €350 000 - art. 145.º L 66-B/2012 de 31.12 (LOE). O referido valor mantém-se desde 2009.- Os contratos praticados ou celebrados pelas entidades referidas no art. 2.º-2/a/b/c LOPTC, e que não se enquadrem na parte final do art. 5.º-1/c, o valor a considerar é de €5 000 000 (art. 47.º -a LOPTC, <i>a contrario</i>);

Fonte: Adaptado da legislação enunciada.

* Preço a pagar incluindo renovações. Abrange o valor global dos contratos que estejam, ou aparentem estar, relacionados entre si – art. 48.º-2 LOPTC.

Anexo IX - Contratos isentos de visto do Tribunal de Contas

CRITÉRIOS	CONTRATOS ISENTOS DE VISTO (art. 47.º LOPTC)
SUJEITO(S) + VALOR	- Os contratos praticados ou celebrados pelas entidades referidas no art. 2.º-2/a/b/c LOPTC, e que não se enquadrem na parte final do art. 5.º-1/c, de valor inferior a €5 000 000 (1/a);
OBJETO	- Os contratos de arrendamento, bem como os de fornecimento de água, gás e eletricidade ou celebrados com empresas de limpeza, de segurança de instalações e de assistência técnica (1/c); - Os contratos destinados a estabelecer condições de recuperação de créditos do Estado (1/e); - Determinados contratos de aquisição de serviços celebrados com instituições sem fins lucrativos que tenham por objeto os serviços de saúde e de carácter social e de educação e formação profissional, que confiram certificação escolar ou certificação profissional (1/f);
EXISTÊNCIA DE VISTO PRECEDENTE	- Os títulos definitivos dos contratos precedidos de minutas visadas (1/b); - Contratos que, no âmbito de empreitadas de obras públicas já visadas, titulem a execução de trabalhos a mais ou de suprimento de erros e omissões, os quais ficam sujeitos a fiscalização concomitante e sucessiva (1/d), devendo para esse efeito os contratos e respetiva documentação ser remetidos ao TC no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução (47.º-2);
RESIDUAL	- Outros contratos já especialmente previstos na lei (1/g).

Fonte: Adaptado art. 47.º LOPTC.

Anexo X – Funções do organismo nacional de fiscalização na proposta de Diretiva

PODERES ATRIBUÍDOS AO ONF	<ul style="list-style-type: none">- Observar a aplicação das regras de adjudicação de contratos públicos e práticas conexas pelas autoridades adjudicantes, em particular, pelas centrais de compras;- Prestar aconselhamento jurídico às autoridades adjudicantes sobre a interpretação das regras e dos princípios de adjudicação de contratos públicos e sobre a sua aplicação em casos concretos;- Dar pareceres e orientações de interesse geral relacionados com a interpretação e aplicação das regras de adjudicação de contratos públicos, tendo em conta as disposições da Diretiva (proposta) e da jurisprudência correspondente do TJUE;- Instituir e empregar planos que permitam prevenir, detetar e comunicar casos de fraude, corrupção, conflitos de interesses e outras desconformidades graves no domínio dos contratos públicos;- Dar notícia às instituições nacionais competentes, incluindo as autoridades de auditoria, de desconformidades detetadas e problemas sistémicos;- Analisar queixas de cidadãos e empresas sobre a aplicação das regras de adjudicação de contratos públicos em casos específicos e transmitir a análise efetuada às entidades objeto de queixa, que serão obrigadas a tê-la em conta nas suas decisões, ou a fundamentar em caso de não acatamento;- Seguir as decisões tomadas pelos Tribunais e autoridades nacionais na sequência de uma decisão proferida pelo TJUE com base no art. 267.º do TFUE ou do TCE que decidam pela existência de violações às regras europeias de contratação pública relacionadas com projetos cofinanciados pela União. Sempre que estejam em causa contratos direta ou indiretamente financiados pela UE, as infrações aos procedimentos de adjudicação de contratos públicos devem ser comunicados pelo ONF ao Organismo Europeu de Luta Antifraude;- Recorrer ao tribunal competente, para interposição de recursos contra as decisões das autoridades adjudicantes, relativamente a uma violação detetada no decurso da sua atividade de acompanhamento e de aconselhamento jurídico (prevê-se que os Estados Membros lhe atribuam poderes para o efeito, nos termos do direito nacional).
--	---

Fonte: Adaptado n.º 3 art. 84.º proposta de Diretiva sobre contratos públicos.

Anexo XI – Requerimento remetido ao Presidente do Tribunal de Contas

A Sua Excelência o Senhor
Presidente do Tribunal de Contas
Conselheiro Guilherme d'Oliveira Martins

**ASSUNTO: Solicitação de dados estatísticos. Pedido de realização de entrevista.
Dissertação de Mestrado (MPA) Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.**

Apresento os meus respeitosos cumprimentos.

Sou licenciada em Direito e desempenho funções como técnica superior na Direção de Serviços Jurídicos do Instituto Politécnico de Leiria.

No âmbito da dissertação subordinada ao tema “A fiscalização prévia da contratação pública e as imposições da União Europeia no contexto da autonomia das instituições de ensino superior de direito público”, que me encontro a realizar no mestrado identificado em epígrafe, sob orientação do Professor Doutor Francisco Pereira Coutinho, venho solicitar a V. Exa:

- Se digne autorizar a disponibilização por esse Tribunal de dados estatísticos relativos à fiscalização prévia da contratação pública realizada às instituições de ensino superior de direito público no triénio 2010-2012, se possível com a desagregação do n.º de contratos transitados do ano anterior e submetidos em cada ano, com indicação da respetiva tipologia; n.º de contratos visados [de forma expressa (com e sem recomendações) e tácita] /declarados conformes e n.º de contratos cujo visto foi recusado;
- Se digne conceder-me a realização de entrevista (cujo guião indicativo anexo), tendo em vista colher a visão de V. Exa. quanto às matérias em causa, rogando desde já, no pressuposto de me ser deferida a pretensão, a indicação de dia, hora e local, tidos por oportunos para o efeito.

Estou inteiramente ao dispor para qualquer esclarecimento adicional tido por conveniente. Poderei ser contactada para o n.º 938079183.

Agradeço desde já a colaboração e a prontidão que possa merecer a resposta ao solicitado. Muito obrigada.

Subscrevo-me atenciosamente,
Mónica Lousã Machado Nunes

Anexo XII - Guião da Entrevista - Presidente do Tribunal de Contas

1. Como encara o atual regime da fiscalização prévia em Portugal, por confronto com o dos demais países, em particular os da União Europeia (UE)?

1.1. Quais as principais vantagens e ou desvantagens do nosso regime?

2. Considera que os instrumentos pedagógicos que o Tribunal de Contas (TC) dispõe em matéria de fiscalização prévia são adequados e suficientes? Porquê?

3. Existe uma adequada coordenação entre os organismos de controlo interno, v.g. tutela e controlo externo (TC)? Porquê?

4. O Conselheiro José Tavares escreveu¹ que a opção por cometer a fiscalização prévia, em exclusivo aos órgãos de controlo interno da Administração está relacionada com o grau de desenvolvimento das organizações e das sociedades e pressupõe uma Administração bem organizada, com sólidos princípios de Administração financeira e um Parlamento que funcione como autoridade financeira.

4.1. Admite que Portugal possa dispor de condições que lhe permitam substituir o visto, pelo controlo interno da Administração? Porquê?

5. Está em curso uma alteração legislativa ao nível da UE (proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a contratos públicos de 20.12.2011 COM (2011), que visa substituir a Diretiva 18/CE/2004 (transposta pelo Código dos Contratos Públicos). A referida proposta de Diretiva apresentada pela Comissão prevê, no que diz respeito à governação:

- A criação de um organismo nacional de fiscalização (ONF) pelos Estados Membros (EM), responsável pelo acompanhamento e controlo dos contratos públicos, fiscalizando e coordenado as respetivas atividades de execução;
- A cooperação administrativa entre EM (que garanta o intercâmbio de informações);
- A criação de centros de conhecimento, destinados a prestar um apoio profissional e independente às entidades adjudicantes e empresas.

5.1. Concorde com as referidas propostas? Porquê?

¹ O Tribunal de Contas. Do visto em especial – conceito, natureza e enquadramento na actividade de administração. Coimbra: Livraria Almedina, 1998, p.69.

-
- 5.2.** Na eventualidade da proposta de Diretiva ser aprovada, como é que antevê a respetiva transposição para a legislação nacional, em particular, no que diz respeito à criação do ONF e dos centros de conhecimento?
- 6.** Como encara o futuro da fiscalização prévia (da contratação pública) em Portugal, na eventualidade da Diretiva ser aprovada?
- 7.** Num cenário de eventual manutenção da fiscalização prévia da contratação pública pelo TC, encararia como vantajosa, a introdução de regime semelhante ao estabelecido na redação originária do n.º 3 art. 48.º da L 98/97 de 26.08, atribuindo-se a possibilidade ao próprio TC de poder determinar a cessação permanente do regime de fiscalização prévia para certos serviços/entidades ou tipos de atos genericamente definidos, com fundamento na inutilidade do respetivo controlo ou na existência de um controlo interno seguro e fiável, passando nesse caso a vigorar um sistema de controlo substitutivo?
- 8.** Reconhece alguma especificidade às IES que pudesse justificar ser-lhes estabelecido um regime de fiscalização prévia diferenciado do fixado para o Setor Público Administrativo?
- 9.** O TC recusou *visto* a contratos submetidos por IES, por ter decidido que as mesmas estão vinculadas ao Sistema Nacional de Compras Públicas. Pode comentar?
- 10.** Seria útil a clarificação legislativa da integração das IES na organização da Administração Pública (administração indireta/autónoma)?

Anexo XIII - Entrevista - Presidente do Tribunal de Contas

1. Como encara o atual regime da fiscalização prévia em Portugal, por confronto com o dos demais países, em particular os da União Europeia (UE)?

R: Como sabe, Portugal é neste momento o único país da UE que mantém, tal como está consagrado, o sistema de *visto* prévio. Discutiu-se muito sobre esta solução e o Memorando de Entendimento com a *Troika* veio confirmar o bem fundado da existência deste instrumento. Por isso, o facto de Portugal ter tido um programa especial de apoio (resgate), veio de algum modo reforçar este mecanismo. Foi dito por países que já não têm este instrumento, que se soubessem o que a história lhes reservava, certamente não tinham prescindido do instrumento.

Há duas afirmações que eu gostaria aqui de lhe deixar, muito claramente. Primeiro, o TC não é um Tribunal de *visto*. O *visto* em Portugal foi introduzido em 1880, para nomeações... enfim como um mecanismo especial de controlo da despesa. Hoje, um Tribunal moderno, é um Tribunal em que o *visto* funciona sobretudo para controlar o endividamento (sem querer antecipar outras perguntas que já sei que tem por aí...). Ainda recentemente foi publicado o Anuário dos Municípios Portugueses. A Universidade do Minho mais uma vez procedeu a uma análise da situação dos Municípios e verificou-se, designadamente, que nos últimos anos os limites do endividamento foram cumpridos, o endividamento foi reduzido, e em parte significativa, em virtude de ter funcionado e ter continuado a funcionar este mecanismo.

1.1. Quais as principais vantagens e ou desvantagens do nosso regime (embora já tenha adiantado um pouco...)?

R: Já. Agora, só para resumir: a principal vantagem é o controlo dos limites do endividamento. Uma 2.^a vantagem é a apreciação de projetos de financiamento, de projetos que envolvam financiamento de maior dimensão. O regime do *visto* foi alterado recentemente. Neste momento não é possível realizar despesa, nem iniciar qualquer obra, nos projetos superiores a €950.000 E relativamente aos financiamentos das empresas públicas, prevê-se a obrigatoriedade do *visto*, para mais de €5 milhões, mas essa norma não está ainda regulamentada. O Governo anunciou que a iria regulamentar. Já passou mais de um ano e ainda não a regulamentou.

Portanto o que é que importa dizer neste momento? Entre €350.000 e €950.000 é possível iniciarem-se obras, não se podem fazer pagamentos. Acima de €950.000, não se podem iniciar obras, nem mesmo realizar pagamentos. Paralelamente, os contratos adicionais

estão dispensados de *visto*. Este aspeto é importante. Quando em 2006 os contratos adicionais deixaram de ser submetidos a *visto*, foi um princípio de verdade que foi respeitado. Porquê? Porque invariavelmente os contratos adicionais quando chegavam ao Tribunal já estavam executados, ou seja, o *visto* ou a recusa de *visto* era inútil. Na prática não tinha qualquer efeito e os pagamentos eram depois feitos, em virtude de decisões do Tribunal Administrativo. O Tribunal Administrativo obrigava o Estado a pagar, não a título de pagamento de contrapartida, mas sim a título de indemnização. Quanto a prazos: antes de 2006, o prazo para entrega dos contratos sujeitos a *visto* no Tribunal, era um prazo que se contava após a celebração do contrato, o que significa que o contrato era celebrado, já a obra estava feita. Hoje, todos os contratos têm de ser depositados no Tribunal, eles são sujeitos a fiscalização concomitante, a qual tem aliás dado lugar a sanções e a infrações. Mas o prazo já não funciona a partir do momento da sua celebração (mas do início da sua execução). A celebração deve ocorrer antes do início da obra adicional a que haja lugar.

Portanto, controlo da dívida pública e controlo relativamente aos grandes projetos. Se dúvidas houver, temos casos práticos: as subconcessões das estradas que obrigaram a reformulação. A reforma dos respetivos contratos com largo benefício para o Estado, que hoje aliás está manifestamente patente. Em 2.º lugar, o exemplo do TGV, que teve mesmo uma recusa de *visto*.

1.2. O Senhor Presidente considera que o universo dos contratos que está sujeito a *visto* é adequado?

R: É adequado, e sobretudo há um princípio de verdade, pelo facto dos contratos adicionais não estarem submetidos a *visto*. Não existe o risco que anteriormente existia (não como risco mas como certeza) dos *vistos* serem inúteis.

1.3. Mas, ainda assim, dentro daquele intervalo entre os €350.000 e os €950.000, se o processo for tendo algumas vicissitudes, os contratos iniciam-se...

R: Não há problema, porque os contratos de peso e importância significativos, são aqueles acima dos €950.000. Entre €350.000 e €950.000, nós temos obras de dimensão média e sobretudo obras urgentes. Quando estamos a falar, por exemplo das inundações da Madeira, todos esses casos devem ter um tratamento especial, a obra deve poder começar a executar-se e o pagamento deve ser feito apenas quando houver *visto*.

2. Considera que os instrumentos pedagógicos que o Tribunal de Contas (TC) dispõe em matéria de fiscalização prévia são adequados e suficientes? Porquê?

R: Eu julgo que sim. Neste momento são adequados e suficientes, mas o Tribunal exprimiu discordância relativamente à inclusão das (verdadeiras) empresas públicas na esfera de jurisdição de *visto*. A lei prevê (como já tive oportunidade de lhe dizer), que os contratos de empresas públicas (verdadeiras empresas públicas) superiores a €5 milhões sejam sujeitos a *visto*. O Tribunal manifestou a sua discordância, por duas razões. O *visto* foi criado com base em dois requisitos: legalidade e cabimento orçamental. Legalidade sim, mas cabimento orçamental não existe nas empresas públicas, razão pela qual se torna necessário uma regulamentação, designadamente, para encontrar um sucedâneo da figura do cabimento orçamental.

Qual é esse sucedâneo? O Tribunal exprimiu oportunamente, é a figura da suficiência orçamental. Essa suficiência orçamental obriga, no fundo, a que haja uma garantia das duas entidades tutelares, da tutela técnica e da tutela financeira que terão de comunicar ao Tribunal a existência de suficiência orçamental. Dou-lhe um exemplo, se o Metro de Lisboa (hoje Carris/Metro) submetesse a *visto* neste momento em que estamos a falar, um contrato para compra de material circulante superior a €5 milhões, em princípio esse contrato não seria visado. Porquê? Porque a situação da empresa é uma situação de falência técnica. E portanto se o parlamento aprovou a verba respetiva, numa situação de falência técnica, os orçamentos são sempre dependentes do crédito. É por essa razão que se torna indispensável essa declaração de suficiência. Declaração que levanta um problema técnico, que porventura, talvez tenha sido a razão deste tão longo arrastamento do tema da regulamentação, que é justamente o saber qual o estatuto dessa declaração de suficiência orçamental: é um aval? Sendo um aval tem de ser considerado como dívida indireta e portanto tem de ser submetida às regras da dívida indireta.

Portanto pela referida razão o Tribunal não esteve a favor desta solução, entende que ela carece de regulamentação e que a regulamentação pode dar lugar a essa suficiência orçamental, mas a noção de suficiência orçamental, que tem de ser prestada pelas entidades tutelares (tutela técnica e tutela financeira) tem que ser definida relativamente ao seu estatuto. Porquê? Porque estamos perante um verdadeiro aval, estamos perante uma garantia. Por isso é que eu lhe digo, agora não estamos em tempo de investimentos, mas se uma dessas empresas apresentasse ao Tribunal um contrato para aquisição de material circulante, obviamente que o *visto* não poderia ser concedido, porque a empresa está tecnicamente falida. E se no plano das auditorias, nós podemos dizê-lo e depois esse problema se resolve com indemnizações compensatórias, no *visto* nós estamos a dizer antes. Quando apreciamos as contas, é à posteriori, dizemos a falência é técnica. A

empresa não está falida porque não se lhe aplica a figura da falência, já que é beneficiária de transferências vindas do Estado. Só que o *visto* é apreciado antes.

Outra situação que nós também consideramos como muito grave é, por exemplo, o caso da TAP, enquanto não for privatizada, designadamente os contratos que são muito vultuosos, os contratos de fornecimento de combustíveis, que, sendo submetidos a *visto*, causariam gravíssimos prejuízos para a empresa, porque um contrato de fornecimento de combustíveis, tem de corresponder à escolha do melhor momento e não pode ser sujeito a qualquer demora, sob pena de haver um grave prejuízo. O *visto* não pode ser confundido como um entrave burocrático. O *visto* não pode ser confundido como um instrumento que agrava os encargos para os contribuintes e portanto, por isso é que eu lhe disse há pouco, o Tribunal não é um Tribunal de *visto*. O Tribunal é um Tribunal que tem entre as suas competências, para o controlo do endividamento, o *visto*, que funciona bem, mas não é para criar entraves burocráticos, que causariam prejuízos, como eu lhe estou a dizer.

2.1. Ainda a propósito do papel pedagógico, as recomendações pressupõem que a irregularidade já tenha sido praticada, nessa medida, considera que podemos falar aqui numa verdadeira função pedagógica?

Vamos ater-nos à jurisprudência do Tribunal. O Tribunal quando faz recomendações normalmente fá-lo nos termos da lei, relativamente a situações que não geram nulidades. Dou-lhe um exemplo, relativamente a concursos com indicação de marcas. A 1.^a vez que uma entidade cai nessa infração, beneficiará duma recomendação, mas na 2.^a ou numa 3.^a, enfim, depois a jurisprudência tem afinado isso, aí já há recusa. Porquê? Porque há essa preocupação pedagógica. Só há recomendações relativamente a aspetos que não sejam essenciais, não são aspetos graves, não geram nulidades e portanto não envolvem prejuízos significativos. Portanto a recomendação é um instrumento, a meu ver importante, mas é um instrumento que tem consequências, uma vez que o não acatamento das recomendações tem uma sanção: é que em contratos semelhantes, que venham a seguir, a sanção é a recusa de *visto*.

2.2. A minha questão prende-se com a existência de efetiva prevenção, uma vez que os processos são submetidos a *visto* após o procedimento aquisitivo ser realizado e o respetivo contrato assinado. Muitas vezes o que acontece é se houver possibilidade de ultrapassar a ilegalidade ultrapassá-la, não havendo...

Se houve recomendação e a recomendação não é respeitada de forma reiterada, a consequência é a recusa de *visto*. E tudo isto não é incompatível com a existência de

responsabilidades. Por isso o Ministério Público está presente em todas as secções e no exercício de todas as competências do Tribunal.

2.3. Não haverá, sobretudo nas matérias da contratação pública, muitas das vezes, alguma indefinição no estabelecimento das regras, que levará, eventualmente, algumas entidades a não agirem de acordo com aquilo que era suposto, eventualmente por desconhecimento... Pergunto-lhe se o Tribunal não terá esta visão?

R: A sua pergunta é legítima. O Tribunal tem consciência que muitas vezes há essa dúvida ou essa incerteza, mas deixa de haver dúvida ou incerteza, quando há recomendação que é dirigida, e portanto aí nunca se pode invocar o desconhecimento.

2.4. E é suficiente?

R: Normalmente é. Porque a sanção é gravosa, é a recusa de *visto*, e sabemos que isso pode ter consequências: levar a pagamentos indevidos e a reposições ou a outro tipo de sancionamentos.

3. Existe uma adequada coordenação entre os organismos de controlo interno, v.g. tutela e controlo externo (TC)? Porquê?

R: Sim, há uma cooperação que está definida entre o TC e a Inspeção Geral de Finanças no sentido de evitar duplicações, ou seja, quando a Inspeção Geral de Finanças está a realizar, relativamente a uma entidade sujeita à jurisdição do Tribunal uma determinada auditoria através da troca de informações sabemos-lo, portanto o Tribunal ainda que tenha no seu plano a previsão dessa auditoria, não a irá realizar. Até porque, a lei hoje prevê que o resultado da auditoria pela Inspeção Geral de Finanças ou de qualquer organismo (estou a falar da Inspeção Geral de Finanças porque é a entidade mais relevante e aquela com quem temos uma relação quotidiana e é aquela que no fundo, trata do controlo interno financeiro) não precisa de confirmação pelo Tribunal para ser objeto de acusação e de introdução para o efeito em juízo pelo MP. Não era assim antes de 2006. Antes de 2006 era necessário o Tribunal reapreciar. Hoje não. E portanto, neste momento o mecanismo é este. Existe um acordo entre a Inspeção Geral de Finanças e o TC, 2.º o qual não há duplicações relativamente às auditorias, e a auditoria da Inspeção Geral de Finanças que detete infrações pode ser imediatamente introduzida em juízo no Tribunal. Mais, a lei prevê, que se porventura o MP não acusar com base num relatório da Inspeção, o Inspetor-geral de Finanças ou qualquer outro Inspetor, possa introduzir o feito em juízo. Isto é novo (ainda nunca foi aplicado).

4. O Conselheiro José Tavares escreveu¹ que a opção por cometer a fiscalização prévia, em exclusivo aos órgãos de controlo interno da Administração está relacionada com o grau de desenvolvimento das organizações e das sociedades e pressupõe uma Administração bem organizada, com sólidos princípios de Administração financeira e um Parlamento que funcione como autoridade financeira.

4.1. Admite que Portugal possa dispor de condições que lhe permitam substituir o visto, pelo controlo interno da Administração? Porquê?

R: Não nesta fase. Sobretudo hoje estamos ... Como sabe o Ministério das Finanças, o Instituto Nacional de Estatística, o Banco de Portugal estão a montar um sistema cautelar que permita manter os mecanismos de controlo que estão previstos no Memorando de Entendimento com a *Troika* e portanto nesta fase, nós pensamos que o *visto*, sobretudo relativamente ao endividamento, deve manter-se, bem como relativamente às parcerias público privadas e à aplicação do CCP, em especial, relativamente a dois pontos que nos preocupam muito especialmente: um que é a elaboração do respetivo caderno de encargos, e o outro, a transparência e clareza relativamente aos compromissos assumidos em articulação estreita com os compradores públicos, que tem de ser objeto de acompanhamento. Neste sentido a tendência é para que o TC mantenha no caso português a fiscalização prévia limitada ao máximo, limitada apenas à dívida e aos grandes contratos, em estreita articulação com os mecanismos de alerta existentes no Conselho de Finanças Públicas. Como sabe, o Conselho de Finanças Públicas português foi criado. Neste momento todos os países no âmbito do Tratado orçamental estão a montar os seus Conselhos de Finanças Públicas. São órgãos independentes, de controlo interno. Em Portugal o Conselho de Finanças Públicas é nomeado pelo Governo, sob proposta do Governador do Banco de Portugal e do Presidente do TC.

5. Está em curso uma alteração legislativa ao nível da UE [proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a contratos públicos de 20.12.2011 COM (2011) 896], que visa substituir a Diretiva 18/CE/2004 (transposta pelo Código dos Contratos Públicos). A referida proposta de Diretiva apresentada pela Comissão prevê, no que diz respeito à governação:

- A criação de um organismo nacional de fiscalização (ONF) pelos Estados Membros (EM), responsável pelo acompanhamento e controlo dos contratos públicos, fiscalizando e coordenado as respetivas atividades de execução;
- A cooperação administrativa entre EM (que garanta o intercâmbio de informações) –

- A criação de centros de conhecimento, destinados a prestar um apoio profissional e independente às entidades adjudicantes e empresas.

5.1. Concorda com as referidas propostas? Porquê?

R: Vejo-as com muito bons olhos. Nós temos estado a trabalhar. Como sabe, até há alguns meses atrás eu presidi ao grupo de contacto dos Tribunais da União Europeia e sou ainda hoje, até ao ano de 2014, o presidente da Organização Europeia dos Tribunais de Contas. E temos encarado com muito bons olhos a criação desses mecanismos e desses instrumentos, sendo que, como está claro, designadamente na legislação portuguesa, todos os elementos que são fornecidos a esse sistema de acompanhamento são do conhecimento do TC, em sede de fiscalização sucessiva.

5.2. Na eventualidade da proposta de Diretiva ser aprovada, como é que antevê a respetiva transposição para a legislação nacional, em particular, no que diz respeito à criação do ONF e dos centros de conhecimento?

R: Vejo como um trabalho facilitado tendo em consideração a existência do Conselho de Finanças Públicas que aí terá certamente um papel extremamente importante na coordenação e articulação, portanto eu julgo que a Diretiva uma vez adotada terá grande facilidade de ser concretizada rapidamente em Portugal.

6. Como encara o futuro da fiscalização prévia (da contratação pública) em Portugal, na eventualidade da Diretiva ser aprovada?

R: Não é incompatível, uma vez que a Diretiva fala do controlo interno e o *visto* é uma competência jurisdicional do controlo externo. Não é de todo incompatível. Sei aliás que neste particular, em relação ao controlo da dívida existe uma grande concordância, designadamente dos responsáveis de órgãos de controlo interno relativamente ao papel do Tribunal. Devo salientar o seguinte: o próprio Conselho de Finanças Públicas, que como sabe não tem competência sancionatória, ganhará em eficácia se funcionar como tem funcionado e como deve funcionar, o mecanismo de cooperação, que possa levar a que o TC seja de algum modo um braço, quer na responsabilização, quer na criação de mecanismos dissuasores e de cumprimento, porque, por exemplo, as recomendações do TC se não forem cumpridas dão, ou podem dar lugar a sanções.

6.1. Encara útil manter-se nesse cenário, a verificação por parte do Tribunal de Contas da legalidade administrativa, considerando que as funções que estão cometidas a este ONF também passam pela verificação dos procedimentos e da própria legalidade administrativa?

R: Sim, mas em sede de controlo interno e sem competências sancionatórias, e é essa a diferença fundamental. Não vejo, de todo, incompatibilidade, como lhe disse há pouco. Eu não vejo inconveniente em que no futuro o *visto* venha a praticamente desaparecer, não vejo que isso seja impensável, mas nas atuais circunstâncias, não pode deixar de se manter este mecanismo que não é de todo incompatível com a aplicação da Diretiva.

6.2. E na eventualidade das funções do ONF serem acometidas a uma entidade administrativa independente? Nesse cenário apesar de ser um controlo interno, teria algumas garantias de independência que o tornaria mais próximo do controlo externo...

Não acho que haja duplicação, por causa do carácter jurisdicional.

6.3. Que também é discutível...Há quem entenda que as funções de fiscalização prévia não têm esse carácter...

R: Há quem entenda mal, muito mal, por uma razão simples, porque a recusa de *visto* tem consequências de caso julgado. Vamos à situação que eu há pouco lhe referi, em relação aos contratos que são submetidos a *visto* e que têm de ser cumpridos e que têm de ser respeitados, vamos ao caso das subconcessões, que tanto tem sido referidas, designadamente, à possibilidade de haver *side letters*; de haver contratos complementares; que poderiam agravar os encargos. A verdade é que o carácter jurisdicional do *visto* e das decisões leva a que qualquer pagamento para além do que está contratualizado constitua violação de caso julgado e naturalmente gera pagamento indevido e designadamente, dá lugar, ou pode dar lugar, a reposição.

7. Num cenário de eventual manutenção da fiscalização prévia da contratação pública pelo TC, encararia como vantajosa, a introdução de regime semelhante ao estabelecido na redação originária do n.º 3 art. 48.º da L 98/97 de 26.08, atribuindo-se a possibilidade ao próprio TC de poder determinar a cessação permanente do regime de fiscalização prévia para certos serviços/entidades ou tipos de atos genericamente definidos, com fundamento na inutilidade do respetivo controlo ou na existência de um controlo interno seguro e fiável, passando nesse caso a vigorar um sistema de controlo substitutivo?

R: É uma hipótese.

8. Reconhece alguma especificidade às IES que pudesse justificar ser-lhes estabelecido um regime de fiscalização prévia diferenciado do fixado para o Setor Público Administrativo?

R: À partida há um princípio de coerência que deve ser salvaguardado. Há uma história, e não podemos esquecer que em determinado momento, uma das razões que foi invocada

para a criação das fundações no ensino superior era poderem escapar à fiscalização prévia do Tribunal. O próprio Tribunal veio definir com muita clareza que isso não era possível, e a lei, designadamente de 2006, veio impedir essa interpretação. Portanto não há diferenciação relativamente às instituições de ensino superior, mesmo as que tenham natureza fundacional, estando sujeitas ao *visto* nos mesmos termos. Nesse sentido, devemos respeitar a coerência, e como referiu há pouco, há sempre a possibilidade de o legislador vir a consagrar, como já consagrou noutras circunstâncias, um regime especial. Nós temos casos de dispensa de *visto*. Acontece que a dispensa de *visto* pode ser adotada, desde que por lei da Assembleia da República, e portanto eu admito perfeitamente. Nunca o Tribunal levantou qualquer problema à possibilidade de haver isenção de *visto* em determinados casos, desde que a entidade tenha os poderes constitucionais necessários para a determinar.

9. O TC recusou *visto* a contratos submetidos por IES, por ter decidido que as mesmas estão vinculadas ao Sistema Nacional de Compras Públicas. Pode comentar?

R: É uma decisão de *jure condito*. O Tribunal limitou-se aí a aplicar a lei, tal como está formulada. Se me pergunta pessoalmente de *jure condendo*, o que é que eu penso dessa matéria, eu dir-lhe-ei que é indispensável introduzir aperfeiçoamentos no Sistema de Compras Públicas, designadamente indo ao encontro de algumas conclusões de auditorias do Tribunal, segundo as quais, o sistema não favorece economias.

9.1. O que é um bocadinho estranho, considerando que a poupança constituiu a razão de ser do estabelecimento do sistema...

R: Exatamente, e por isso mesmo é que o Tribunal tem dito que é indispensável que essas economias existam. Portanto, relativamente às decisões do Tribunal, não posso pô-las em causa, até porque elas resultam de uma aplicação clara da lei, o que eu digo é que o direito a constituir deverá introduzir aqui elementos que evitem absolutamente que haja deseconomias, como infelizmente tem acontecido.

9.2. Esta questão prende-se também com a articulação entre os vários organismos de controlo. As IES atuavam, seguras da posição que estavam a assumir, porque tinham um parecer emitido pela tutela, no sentido de que efetivamente não estariam vinculadas ao Sistema Nacional de Compras Públicas... Penso que esta questão nos faz refletir se a articulação entre os organismos de controlo está a funcionar, e foi também com esse intuito que lhe pedi que comentasse...

R: Por isso é que eu fiz uma distinção entre direito constituído e direito a constituir, e eu acho que aqui temos matéria de reforma da legislação, porque eu acho que justamente o recurso, sem mais, ao Sistema de Compras muitas vezes gera prejuízos e isso não é aceitável. Mas o Tribunal não tem margem de manobra, o Tribunal não pode dizer que não aplica a lei, se ela não for inconstitucional.

A questão que refere tem que ver com a pergunta que se segue.

10. Seria útil a clarificação legislativa da integração das IES na organização da AP (administração indireta/autónoma)?

R: Como sabe, fui Ministro da Educação e tive a área da Administração Educativa, incluindo o ensino superior, durante vários anos, durante cerca de 4 anos e depois fui Ministro das Finanças. Ora, devo dizer-lhe que aí a questão é um bocadinho mais complexa. Há margens de flexibilidade maiores para as universidades por causa do regime constitucional. Eu sei que está a pensar no politécnico, e muito bem, mas as margens de autonomia das universidades são maiores que as margens dos politécnicos, o que não quer dizer que amanhã a legislação não deva ser ajustada nesse domínio, mas há de facto um regime constitucional de autonomia universitária que é mais generoso para as universidades do que para os politécnicos.

10.1. É verdade que a Constituição apenas refere expressamente as universidades, mas também é verdade que o regime legal vigente que desenvolveu o que está na Constituição é idêntico: hoje o regime de autonomia previsto no Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior é aplicável indistintamente aos politécnicos e às universidades. E as instituições de ensino superior politécnico são um fenómeno relativamente recente...

R: Eu sou um grande defensor do sistema binário.

10.2. Portanto o Senhor Presidente entende que enquanto se mantiver o atual regime constitucional deve ser feita a diferença entre universidades e politécnicos?

R: Sim, e a doutrina, apesar daquilo que disse, continua a fazer essa distinção. Eu tenho dúvidas relativamente ao bem fundado dessa interpretação, mas a verdade é que existe essa distinção e a Constituição é muito clara.

10.3. Não encararia como útil, o legislador vir dizer como é que se enquadram as Instituições de Ensino Superior na AP, para evitar situações como aquela que aconteceu com o Sistema Nacional de Compras Públicas, em que temos um diploma que faz o

enquadramento tendo em conta classificações, e depois para enquadrarmos as IES, temos de nos socorrer da doutrina e da jurisprudência...

R: A resposta é sim. Sempre que se puder clarificar, isso é positivo. É um tema complexo. Devo dizer que há uma pressão muito grande relativamente a esta reflexão. Eu senti-a pessoalmente como Ministro da Educação. E é uma pressão que não é portuguesa, é uma pressão internacional...

Como sabe, com a Sr.^a Thatcher, as instituições politécnicas em Inglaterra passaram a ter o mesmo regime das universidades. Hoje, houve uma certa regressão relativamente a isso. Porquê? Porque muitas instituições politécnicas sentiram fortemente os efeitos negativos dessa equiparação. Uma universidade e um politécnico não podem ser avaliados com os mesmos critérios, como a partir de certa altura passaram a ser. O que é que aconteceu? Por isso é que eu digo que houve uma regressão em muitas instituições politécnicas. Aconteceu em Inglaterra, não aconteceu nos EUA... Muitas instituições politécnicas em Inglaterra solicitaram o reconhecimento expresso como instituições politécnicas e não universitárias. Para quê? Para garantir uma outra apreciação nos critérios de avaliação. Costumo dar um exemplo que quase parece caricato, mas não é. As universidades em Inglaterra são avaliadas pelos seus prémios, por exemplo. Prémios académicos, designadamente investigação pura. Quando os politécnicos passaram a ser avaliados por esses critérios, foram seriamente penalizados e passaram a ser instituições de ensino superior de 2.^a Ora, um politécnico não é uma instituição de ensino superior de 2.^a. Um politécnico é uma instituição que tem uma vocação própria, específica. Não é pelos “prémios Nobel” que o instituto politécnico deve ser avaliado, mas por exemplo, pelo n.º de patentes, pela eficiência prática das suas ações, pela cooperação com o mundo empresarial, etc. e são únicas, não há duas instituições politécnicas iguais, como é evidente. Mas é apenas para lhe dar conta de que temos de ter muito cuidado relativamente a este tema para garantir que o sistema binário seja respeitador das respetivas identidades e portanto a uniformização teve efeitos negativos, para efeitos de avaliação.

Nos EUA já é diferente, porque tendo instituições de natureza politécnica, elas têm uma vocação própria, uma vida própria e a autonomia aqui funciona. Muitas vezes há instituições que têm no seu seio, como sucede no caso português com a Universidade do Algarve, instituições dos dois sistemas. Mas por exemplo há instituições politécnicas que têm instituições universitárias no seu seio. Os EUA têm instituições politécnicas que têm universidades no seu seio: o MIT, por exemplo, o *Massachusetts Institute of Technology* é uma instituição politécnica desde as suas origens, e no entanto, na dinâmica da sua vida, do seu ser institucional, do seu financiamento, albergou universidades no seu seio, portanto

nunca deixou de ser uma instituição politécnica, avaliada à luz do ensino politécnico nas componentes politécnicas, e à luz da vocação universitária nas componentes universitárias. Esta é que é, no fundo, a grande questão.

Repito: sou um grande defensor do sistema binário; da identidade própria, da vocação própria; da avaliação específica e das distinções de regime. Porquê? Porque isto permite que uma instituição politécnica de qualidade não se vá comparar com uma instituição universitária que tem uma vocação diferente. A instituição politécnica é uma instituição politécnica de 1.^a, não uma instituição politécnica comparada com uma universidade, que resulta numa universidade de 2.^a. Esta é que é a questão. É um tema que eu conheço razoavelmente, em que eu tenho refletido bastante, mas não tem sido fácil, devo dizer-lhe, porque há uma forte pressão, muitas vezes de pessoas que esquecem, mas eu recordo, a experiência britânica. As pessoas estudando um bocadinho, tomam consciência deste meu ponto de vista, mas muitas vezes existe a tentação da “fuga para diante”, pensando, que o que é melhor é ser universidade, ter o regime da universidade, e depois se vê. Depois se vê não, depois é sempre pior.

Entrevista concedida pelo Conselheiro Guilherme d’Oliveira Martins, em 12.07.2013, na sede do TC.

**Anexo XIV – Requerimento remetido ao Presidente do Conselho Coordenador
Institutos Superiores Politécnicos**

Exmo. Senhor Presidente
do Conselho Coordenador dos Institutos
Superiores Politécnicos
Prof. Doutor Joaquim Mourato

ASSUNTO: Pedido de realização entrevista.

Dissertação de Mestrado (MPA) Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Apresento os meus respeitosos cumprimentos.

Sou licenciada em Direito e desempenho funções como técnica superior na Direção de Serviços Jurídicos do Instituto Politécnico de Leiria.

No âmbito da dissertação subordinada ao tema “A fiscalização prévia da contratação pública e as imposições da União Europeia no contexto da autonomia das instituições de ensino superior de direito público”, que me encontro a realizar no mestrado identificado em epígrafe, sob orientação do Professor Doutor Francisco Pereira Coutinho, venho solicitar a V. Exa. se digne conceder-me a realização de entrevista (cujo guião indicativo anexo), tendo em vista colher a visão de V. Exa. quanto às matérias em causa, rogando desde já, no pressuposto de me ser deferida a pretensão, a indicação de dia, hora e local, tidos por oportunos para o efeito.

Estou inteiramente ao dispor para qualquer esclarecimento adicional tido por conveniente. Poderei ser contactada para o n.º 938079183.

Agradeço desde já a colaboração e a prontidão que possa merecer a resposta ao solicitado. Muito obrigada.

Subscrevo-me atenciosamente,

Mónica Lousã Machado Nunes

Anexo XV – Guião da Entrevista - Presidente do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos

1. As instituições de ensino superior de direito público (IES) estão sujeitas à fiscalização prévia (visto) pelo Tribunal de Contas (TC), nos termos estabelecidos para o Setor Público Administrativo (SPA).

1.1. Como avalia a existência (pertinência) e o funcionamento (prazos; impacto na execução dos contratos) da fiscalização prévia da contratação pública?

1.2. Pode indicar vantagens e ou desvantagens da submissão de contratos a fiscalização prévia do TC?

2. Considera que os instrumentos pedagógicos que o TC dispõe em matéria de fiscalização prévia (recomendações) são adequados e suficientes? Porquê?

3. Existe adequada coordenação entre os organismos de controlo interno, v.g. tutela e controlo externo (TC)? Porquê?

4. No quadro duma eventual alteração legislativa ao regime da fiscalização prévia da contratação pública, faria propostas de alteração? Porquê? Em caso afirmativo, quais?

5. Está em curso uma alteração legislativa ao nível da UE (proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a contratos públicos de 20.12.2011 COM (2011), que visa substituir a Diretiva 2004/18/CE (transposta pelo Código dos Contratos Públicos). A referida proposta de Diretiva apresentada pela Comissão prevê, no que diz respeito à governação:

- A criação de um organismo nacional de fiscalização (ONF) pelos Estados Membros (EM), responsável pelo acompanhamento e controlo dos contratos públicos, fiscalizando e coordenado as respetivas atividades de execução;

- A cooperação administrativa entre EM (que garanta o intercâmbio de informações);

- A criação de centros de conhecimento, destinados a prestar um apoio profissional e independente às entidades adjudicantes e empresas.

5.1. Concorde com as referidas propostas (tendo em conta, em particular o caso das IES)? Porquê?

6. Considera que se justificaria as IES disporem dum regime fiscalização prévia da contratação pública diferenciado do restante SPA? Porquê?
7. O TC recusou recentemente visto a contratos submetidos por IES, por ter decidido que as mesmas estão vinculadas ao Sistema Nacional de Compras Públicas. Pode comentar?
8. A revogação do art. 5.º-3 CCP (que previa um regime diferenciado para as IES) e a sua vinculação ao SNCP tiveram repercussões nas aquisições realizadas pelas IES? Em caso afirmativo, em que medida?
9. Considera que o atual regime de autonomia administrativa e financeira das IES é satisfatório? Porquê?
10. Seria útil à atuação das IES, a clarificação legislativa da sua integração na organização da Administração Pública (administração indireta/autónoma)?

Anexo XVI - Entrevista - Presidente do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos

1. As instituições de ensino superior de direito público (IES) estão sujeitas à fiscalização prévia (*visto*) pelo Tribunal de Contas (TC), nos termos estabelecidos para o Setor Público Administrativo (SPA).

1.1. Como avalia a existência (pertinência) e o funcionamento (prazos; impacto na execução dos contratos) da fiscalização prévia da contratação pública?

R: Por uma questão de princípio considero que a fiscalização prévia é boa, é um bom princípio. Porque está em causa a utilização de dinheiros públicos. A verificação da boa aplicação, dentro da lei, desses dinheiros públicos. Protege quem tem a responsabilidade de decidir sobre a aplicação desses fundos. Acho que o princípio é bom. Quando é que as coisas se complicam? No funcionamento, porque de facto se utilizam muitos motivos para prolongar estes *visitos*.

Nós sabemos que há muitos procedimentos que dispensam o *visto* prévio do TC. Só estão sujeitos alguns, a partir de determinados montantes, mas obviamente os contratos que têm maior relevância em termos financeiros, carecem desse *visto* e como são valores muito significativos, também correspondem em regra a obras importantes que estão associadas a calendários muito exigentes e rigorosos, em que o incumprimento, quer por uma parte, quer por outra, provoca encargos, designadamente, não só, mas também, encargos financeiros. E é isso com que eu me tenho debatido por vezes. Eu considero que o princípio (do *visto*) é bom, mas de facto quando tenho de submeter a *visto* do TC é quando tenho em mãos um projeto importante. Esse projeto importante tem um compromisso com uma 3.^a parte (financiadora) e está desenhado na minuta de contrato...Além do que, o decorrer do tempo provoca alterações de preços em muitas das situações.

Em suma, desde que funcione corretamente dentro dos prazos previstos, eu considero que o *visto* prévio do TC é muito positivo.

1.2. Pode indicar vantagens e ou desvantagens da submissão de contratos a fiscalização prévia do TC?

R: Vantagens – Proteção de quem está no processo; proteção de quem tem que tomar decisões; proteção da legalidade na boa aplicação dos dinheiros públicos dentro do

perímetro legal. Dá segurança a todas as partes: quem adjudica e ao adjudicatário. É interessante para qualquer das partes.

Desvantagens – Por vezes o processo do *visto* não decorre como nós queremos, por vezes, no último dia do prazo, para impedir o deferimento tácito, o TC pede às instituições um documento e lá prolonga o processo por mais um mês e depois por mais outro, ganhando tempo. Isso obviamente depois interfere com a boa execução dos contratos. Porquê? Como referi há pouco, estão estabelecidos compromissos no contrato, mas não só, quando estão em causa fundos comunitários, quando temos prazos para a execução duma obra, também estamos aqui muito condicionados pelos contratos de financiamento com fundos comunitários. Podemos perder essa elegibilidade por inexecução dos prazos. O *visto*, nestes casos, condiciona muito.

1.3. As IES têm-lhe feito chegar indicações se efetivamente os prazos têm sido cumpridos e se os procedimentos têm corrido bem a este nível?

Não de forma oficial, mas vamos conversando e temos algumas situações em que de facto, nos são relatadas estas preocupações, de demora no deferimento ou indeferimento do *visto*, são processos que se arrastam algum tempo, mas isto não sucede em todos os casos. O TC, em regra, funciona bem, mas há exceções um pouco desagradáveis.

2. Considera que os instrumentos pedagógicos que o TC dispõe em matéria de fiscalização prévia (recomendações) são adequados e suficientes? Porquê?

R: Acho que não são, muito sinceramente, acho que não são. O TC faz um bom trabalho, na relação que tenho mantido, sinto que já saiu daquela posição inspetiva e condenatória. Têm já uma perspetiva pedagógica muito mais forte, sem dúvida reconheço isso nos seus técnicos e auditores. Sinto que há aqui alguma alteração, mas acho que ainda podem fazer mais e digo isso porque os próprios institutos politécnicos sentiram essa necessidade, e solicitámos à inspetora coordenadora (da área da educação) do TC para reunir connosco e alertar sobre o que é que nós mais erramos. Pretendíamos saber quais os pontos mais negativos os pontos mais fortes que o TC tem detetado nas inspeções que tem feito às instituições de ensino superior ao longo dos últimos anos. Deixar-nos uma indicação daquilo que fazemos bem; aquilo em que o TC tem sentido uma evolução positiva e aquilo que eventualmente ainda não está bem...

2.1. Essa iniciativa partiu do CCISP?

R: Essa iniciativa partiu dos próprios Politécnicos e do CCISP, e é claro que a inspetora coordenadora de imediato acedeu, portanto isso também mostra claramente uma disponibilidade muito interessante. Estivemos reunidos em Setúbal nessa sessão que foi muitíssimo boa e portanto foi claramente pedagógica. Mas eu digo isto para demonstrar que de facto ainda falta fazer um pouco mais. O TC talvez devesse ter mais iniciativas de pedagogia, de partilha, porque no fundo o TC tem um conhecimento das instituições, muito relevante, em termos da legalidade dos atos que são praticados nas instituições... Eu tenho a certeza que o TC não está interessado em ir a uma instituição e encontrar problemas. Não é essa com certeza a postura do Tribunal. Portanto há uma postura diferente do TC, faz pedagogia com certeza, mas eu acho que pode fazer mais, acho que ainda não são suficientes porque esta abertura, esta pedagogia vai aliviar certamente o TC das intervenções que faz e vai estabelecer uma relação muito mais saudável entre o TC e as instituições.

3. Existe adequada coordenação entre os organismos de controlo interno, v.g. tutela e controlo externo (TC)? Porquê?

R: Eu acho que não há essa coordenação. E digo que não há porque ainda neste momento num instituto politécnico está lá o TC e está lá a Inspeção Geral de Educação em simultâneo, e sem ter acontecido nada de grave, portanto não foi um facto que originou aquela visita, não, acontece assim porque não há planeamento...

3.1. Há ausência de coordenação?

R: Exatamente. Portanto isto diz-me claramente que não há total coordenação entre as instituições, o que deveria acontecer, de facto. Concordo que deveria haver coordenação, porque se não, temos muita gente a ver o mesmo. Hoje as instituições já têm sistemas de controlo interno, já têm revisores oficiais de contas, já têm os próprios sistemas internos e auditores internos a fazer esse trabalho e portanto chegamos a juntar quatro ou cinco equipas diferentes a ver exatamente a mesma coisa.

3.2. Faria sentido o Tribunal, também naquela perspetiva pedagógica, dar orientações ou o sentido em que entende determinadas matérias, à própria inspeção?

R: Eu respondo-lhe afirmativamente. Eu entendo porque não as dá, mas preferia que as desse. Nós já temos tido dúvidas nalgumas situações, que não carecem de fiscalização

prévia, em que solicitamos esse parecer e o mesmo não é emitido, porque o TC se recusa à emissão de parecer. De facto, este trabalho de pedagogia fazia todo o sentido, que o TC se abeirasse das instituições, se houvesse aqui um espaço para que as instituições pudessem colocar as questões e o próprio TC partilhar a experiência. Eu acho que por essa via se evitavam muitas situações que temos, acho que sim.

4. No quadro duma eventual alteração legislativa ao regime da fiscalização prévia da contratação pública, faria propostas de alteração? Porquê? Em caso afirmativo, quais?

R: Em concreto não lhe consigo dizer, em termos de procedimentos, mas sinto o que lhe disse há pouco, sinto que há aqui uma forma muito simples de se prolongarem prazos, com toda a facilidade. O TC invoca faltarem documentos ou esclarecimentos, volta a contar os prazos, acho que há aqui muita abertura e facilidade nessa questão.

4.1. E quanto aos efeitos do visto? O nosso atual sistema, determina que os contratos sujeitos a visto entre os €350.000 e os €950.000 podem produzir todos os seus efeitos, exceto os financeiros, portanto não é possível fazer pagamentos, sem o visto...

R: Nós estamos num aperto tremendo. Eu tenho exatamente essa situação em cima da mesa: fundos comunitários em que o contrato de financiamento só foi assinado no final de 2012 e por conseguinte já não foi possível utilizar verba que eu tinha previsto no orçamento e agora obrigou-me a fazer um processo novo em 2013, mas já não tenho o dinheiro, porque tinha-o (apenas) em 2012. Então agora eu tenho de estar a pedir a reinscrição e provavelmente só me vão inscrever a verba em 2014, mas o contrato de financiamento era para terminar em 2013. Portanto há aqui um desajuste: é que eu não posso depois fazer a execução, porque não posso apresentar-me ao TC para o visto, porque não tenho logo a cabimentação toda para essa obra. Há aqui um desfasamento, uma desarticulação, a que as instituições são alheias.

Portanto deveria haver, talvez, em termos futuros, a ideia de que uma percentagem da execução financeira se pudesse fazer, desde que estivesse em causa esta interligação das fontes de financiamento, fundos comunitários e dotações orçamentais nacionais, porque não está aqui uma questão de ilegalidade, mas uma questão de desfasamento de calendários e que é preciso conjugar, e portanto eu acho que talvez pudesse haver aí uma ressalva de que quando há fontes de financiamento diversas, haver a possibilidade de se efetuar alguma execução financeira.

5. Está em curso uma alteração legislativa ao nível da UE [proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a contratos públicos de 20.12.2011 COM (2011) 896], que visa substituir a Diretiva 2004/18/CE [transposta pelo Código dos Contratos Públicos (CCP)]. A referida proposta de Diretiva apresentada pela Comissão prevê, no que diz respeito à governação:

- A criação de um organismo nacional de fiscalização (ONF) pelos Estados Membros (EM), responsável pelo acompanhamento e controlo dos contratos públicos, fiscalizando e coordenado as respetivas atividades de execução;
- A cooperação administrativa entre EM (que garanta o intercâmbio de informações);
- A criação de centros de conhecimento, destinados a prestar um apoio profissional e independente às entidades adjudicantes e empresas.

5.1. Concorda com as referidas propostas (tendo em conta, em particular o caso das IES)? Porquê?

R: São muito bons. Pode vir a criar aquilo que falámos há pouco e que não existe. Também podem vir a ser criadas estruturas e depois nada funcionar, também já temos essa experiência, mas de facto o que aqui está, pode efetivamente desenvolver aquilo que não temos tido, que é essencialmente a questão pedagógica na relação com as instituições e a criação de centros de conhecimento pode ser interessante se for bem utilizado.

Hoje, o maior dilema que estas instituições enfrentam prende-se com a incerteza, a instabilidade jurídica, é terrível, não há quem diga um “sim” com as três letras, os juristas têm essa virtude e é terrível, não há ninguém... Como bem sabe, tantas questões que nós levantamos, e recorremos aos mais diversos organismos, à Secretaria-Geral do Ministério, à DGAEP, às Finanças, a pareceres de juristas, etc. Gasta-se tempo e dinheiro e não há um organismo, que tenha a palavra final. E por vezes recebe-se com cada parecer... E não há não há certezas.

Eu acho que falta efetivamente aquela função que o TC não nos tem dado. Deveria existir alguém que pudesse dizer como é, qual é a interpretação, qual foi o espírito do legislador na criação daquele diploma, o que é que ele queria fazer... E se escreveu mal, altera-se... Tem faltado também a cooperação entre Estados, que gera confiança. Nós sabermos que estamos a trabalhar de forma semelhante à doutros Estados membros, porque cada vez mais nós estamos num sistema global, em que eu tenho a candidatar-se a uma obra

empresas holandesas, espanholas, francesas ou o que seja, e é necessário que elas tenham regras semelhantes às nossas. Importa haver aqui também uma boa base e entendimento, que haja aqui este intercâmbio de informações que também me parece muito interessante. Portanto eu espero que os princípios que aqui estão previstos nesta (proposta) Diretiva possam vir a ser uma realidade, isso seria muitíssimo bom.

Para as IES, como é óbvio, isto pode ter um impacto muito positivo, porque nós estamos na Europa numa forma particular, numa forma muito integrada, o nosso sistema de ensino superior está integrado no sistema de ensino superior europeu, fizemos toda aquela reforma de Bolonha, exatamente com esses objetivos, termos cada vez maior mobilidade, quer de estudantes, quer de docentes, e de técnicos, particularmente na Europa. Joga-se com as mesmas regras, designadamente as relativas aos graus... portanto é bom que se alargue este entendimento a outros domínios e portanto aí faz mais sentido ainda a mobilidade dos técnicos, se jogarmos com regras semelhantes para partilhar experiências... Portanto eu acho que faz todo o sentido que surja algo que aprofunde isto. É muito bom.

6. Considera que se justificaria as IES disporem dum regime fiscalização prévia da contratação pública diferenciado do restante SPA? Porquê?

R: Isto é sempre muito difícil, porque depois é sempre o entendimento que as IES querem ser diferentes do restante SPA, mas eu não posso deixar de dizer que concordo, porque de facto são diferentes, têm uma realidade diferente. Nós vamos estando próximos de 50% de receita do Estado e 50% de receita própria. Não somos o setor público administrativo puro, que só recebe dinheiro do Estado e toda a despesa é uma consequência da receita pública. Não é assim, na nossa despesa aproximadamente metade já provém de receitas próprias (v.g., prestação de serviços, propinas e projetos que realiza). Portanto uma instituição que tem esta configuração mista na prestação de um serviço público, em que para a prestação desse serviço público tem fontes públicas e privadas, carece dum tratamento diferente. Eu acho que pela particularidade das IES nesta perspetiva, porque temos aqui muito claramente um peso muito significativo de atividade privada, de captação de fundos privados, precisamos de alguma diferença, por sermos, de facto, diferentes.

7. O TC recusou recentemente visto a contratos submetidos por IES, por ter decidido que as mesmas estão vinculadas ao Sistema Nacional de Compras Públicas. Pode comentar?

R: Foi assim que este problema surgiu. Isto é uma aberração. Gastamos todos muito tempo e muita energia nestas coisas e depois aquilo que é preciso fazer, fica para trás.

8. A revogação do art. 5.º-3 CCP (que previa um regime diferenciado para as IES) e a sua vinculação ao Sistema Nacional de Compras Públicas tiveram repercussões nas aquisições realizadas pelas IES? Em caso afirmativo, em que medida?

R: Quanto ao Sistema de Compras, eu acho isto horrível. Eu estou desde início envolvido nestas questões, ainda como Administrador em 2010. Vamos ver, o Sistema de Compras, ou como agora lhe chamam, os serviços partilhados, tiveram obviamente repercussões muito grandes nas aquisições das IES. Tiveram e têm um impacto grande. Como sabe, neste momento toda e qualquer aquisição de bens e serviços tem de passar por esta central de compras. Discordamos, mas discordamos porquê?

Achamos muito bem que exista este sistema que verifique e avalie os fornecedores, que faça concursos internacionais e que consiga de uma forma agregada condições muito mais vantajosas, com certeza, estamos inteiramente de acordo aí. Se uma instituição pública quer um determinado serviço, faz todo o sentido passar por este Sistema de Compras. Digamos que esta é a primeira porta, é o primeiro supermercado, vai lá, visita e pode comprar. Dispensa-me assim de processos mais complicados, permite-me que eu compre de imediato. Essa triagem, essa avaliação, já foi previamente feita. Onde é que entramos em desacordo?

Quando, para já, nem todos os serviços e bens estão disponíveis, estão contratualizados, e quando não estão, e nós sabemos que não estão, obrigam-nos na mesma a ir lá e temos de fazer o pedido de exceção (ao Ministro das Finanças), que demora a ser respondido. Portanto há uma coisa que nós queremos, já sabemos que não existe o produto pretendido, mas temos que ficar à espera que nos digam que não. Isto leva imenso tempo. Depois, mesmo quando existe o que pretendo, eu tenho situações em que compro mais barato fora, mas obrigam-me a comprar lá dentro, o que é uma aberração. Nós temos situações destas elencadas que já apresentámos na AR; ao Senhor Secretário de Estado do Orçamento e em várias instâncias.

A minha posição sobre este assunto é considerar vantajosa a existência do Sistema. Concentrar contratos para obter melhores condições, com certeza, mas que se dê a liberdade às IES para quando partem para uma aquisição, em 1.º lugar, verificarem se existe acordo quadro, e existindo podem aderir, mas, se consegue negociar melhor do que foi negociado pelo Sistema de Compras, então o Estado vai pagar mais, não sendo possível optar pelas melhores condições? E dou vários exemplos, há situações nas IES que são muito particulares, e que têm que ver com a investigação, com equipamentos muito

específicos. Raramente aquilo que está qualificado e contratualizado no Sistema de Compras pode responder a estas necessidades. Não dá. Então não existindo, obviamente as IES deveriam ter logo a capacidade de adquirir diretamente, mas não, carece de fazer pedidos de exceções, uma perda de tempo, por um lado; outra: por exemplo, a exploração, como tem lá em Leiria, das cantinas. Então agora eu vou ter de ir comprar as alfaces ao Sistema de Compras, quando eu tenho a alface ali em Leiria? E vou comprar aqui a alguém de Lisboa quando depois mandam-me alface de Leiria na mesma, e tenho de pagar mais por isso? E isto também mata os pequenos fornecedores locais, mata a pequena economia local e regional. Porque quem é que ganha estes grandes concursos? Não é o Sr. João da rua ao lado da nossa e que nos entrega o pão fresco, que ganha.

Deveria ser dada liberdade às instituições para optarem pelas condições mais vantajosas. Dou-lhe também o exemplo das viagens e do alojamento. Eu hoje venho a Lisboa, se tiver de pernoitar aqui, através do CCISP negoceio, por exemplo, a €40 uma noite. Mas não posso, tenho de o fazer através de uma agência, que contratualizámos ao abrigo do Sistema de Compras e pago (obrigatoriamente) €70. Isto é ridículo. O que nós queríamos era que nos deixassem optar por aquilo que é mais barato.

9. Considera que o atual regime de autonomia administrativa e financeira das IES é satisfatório? Porquê?

R: Não é. As IES só querem que as deixem trabalhar. Todos os dias somos invadidos por despachos, uns mais absurdos, outros menos e regras de todos os serviços da AP que nos lançam regras que depois temos de cumprir, portanto não existe uma verdadeira autonomia administrativa e financeira. Eu sou pela autonomia e pela responsabilização. Nós nem conseguimos desenvolver a nossa atividade com liberdade por causa destas coisas, é impossível. Li hoje um artigo do Prof. Nóvoa que referia que tinha um contrato de arrendamento que lhe permitiria encaixar €10.000 mês em rendas, mas tinha de gastar €1.000 numa reparação, e como coincidiu com o despacho do Ministro das Finanças (de congelamento da despesa), não pôde, isto é um absurdo... temos muitas situações, cativação de verbas... os projetos com fundos comunitários, já vão ficando de fora, mas ainda não totalmente, mas não há uma verdadeira autonomia administrativa e financeira; nem podemos utilizar os próprios saldos, nós temos contratos, projetos plurianuais, temos que estar no outro ano a pedir para nos deixarem integrar, quer dizer, isto não faz sentido algum, portanto não é claramente satisfatório o regime de autonomia administrativa e financeira das IES.

10. Seria útil à atuação das IES, a clarificação legislativa da sua integração na organização da Administração Pública (administração indireta/autónoma)?

R: Era importante clarificar onde é que as IES se posicionam. Há aquela discussão em torno da administração indireta e da autónoma. Eu acho que de uma vez por todas, se devia esclarecer. A nossa grande primeira preocupação (como você sabe, em termos profissionais) perante uma nova regra é, será que isto se nos aplica? É sempre a 1.^a questão, andamos todos a gastar tanto tempo nisto, não faz sentido, portanto eu acho que de facto necessitamos duma clarificação legislativa, a dizer como é que nos posicionamos e obviamente que eu sou a favor da administração autónoma, clarificava as coisas. Isto é muito mais claro, por exemplo para as autarquias locais...Portanto eu acho que nesse sentido era muito bom termos essa clarificação, colocarmo-nos na administração autónoma e obviamente haver a correspondente responsabilização, à qual nós nunca fugimos, nem queremos fugir. Tínhamos todos a ganhar.

Entrevista concedida pelo Professor Doutor Joaquim Mourato, realizada em 23.05.2013, na sede do CCISP.

Anexo XVII – Universo das instituições de ensino superior abrangidas - identificação nominal

Universidades de direito público	Instituições de ensino Politécnico
1- Universidade do Algarve	1- Instituto Politécnico de Beja
2- Universidade da Beira Interior	2- Instituto Politécnico de Bragança
3- Universidade de Coimbra	3- Instituto Politécnico de Castelo Branco
4- Universidade de Évora	4- Instituto Politécnico do Cávado e do Ave
5- Universidade de Lisboa*	5 Instituto Politécnico de Coimbra
6- Universidade do Minho	6- Instituto Politécnico da Guarda
7- Universidade Nova de Lisboa	7- Instituto Politécnico de Leiria
8- Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro	8- Instituto Politécnico de Lisboa
	9- Instituto Politécnico de Portalegre
	10- Instituto Politécnico do Porto
	11- Instituto Politécnico de Santarém
	12- Instituto Politécnico de Setúbal
	13- Instituto Politécnico de Tomar
	14- Instituto Politécnico de Viana do Castelo
	15- Instituto Politécnico de Viseu
	16- Escola Superior de Enfermagem de Coimbra
	17- Escola Superior de Enfermagem de Lisboa
	18- Escola Superior de Enfermagem do Porto
	19- Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril
	20- Escola Superior Náutica Infante D. Henrique

* Relativamente aos dados anteriores à fusão da Universidade de Lisboa com a Universidade Técnica de Lisboa, foram tidos em conta as duas entidades de forma autónoma.

Anexo XVIII – Relatório - inquéritos – ensino universitário

www.survio.com

Qual a visão das Universidades quanto à exigência de fiscalização prévia da contratação pública e quanto às imposições da União Europeia, no contexto da sua autonomia?

Tabela de Conteúdos

1	General	3
2	Visualizar questionário	4
3	Visitas do inquérito	7
4	Respostas do inquérito	8
1.	As instituições de ensino superior de direito público (IES) estão sujeitas à fiscalização prévia (visto) pelo Tribunal de Contas (TC), nos termos estabelecidos para o Setor Público Administrativo (SPA). Avalie relativamente a este assunto, cada um dos aspetos que em seguida se enunciam..	8
2.	Assinale o seu grau de concordância relativamente a cada uma das desvantagens e vantagens na submissão de contratos a fiscalização prévia do TC, que em seguida se enunciam..	8
3.	Assinale o seu grau de concordância quanto à adequação e suficiência dos instrumentos pedagógicos que o TC dispõe em matéria de fiscalização prévia (recomendações)..	8
4.	No quadro duma eventual alteração legislativa ao regime da fiscalização prévia da contratação pública, faria proposta(s) de alteração?.	9
5.	Como sabe, está em curso uma alteração legislativa ao nível da UE [proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a contratos públicos de 20.12.2011 COM (2011) 896], que visa substituir a Diretiva 2004/18/CE. Concorda com as três medidas previstas em matéria de governação?.	9
6.	Considera que se justificaria as IES disporem dum regime fiscalização prévia da contratação pública diferenciado do restante SPA?.	10
7.	Concorda com a vinculação das IES ao sistema nacional de compras públicas?.	10
8.	Avalie o impacto que as alterações que em seguida se enunciam, tiveram nas aquisições realizadas pelas IES.	11
9.	Avalie a adequação do atual regime de autonomia das IES, relativamente aos aspetos que em seguida se indicam.	11
10.	Seria útil à atuação das IES, a clarificação legislativa da sua integração na organização da Administração Pública (administração indireta/autónoma)?.	11

1 General

Nome de inquérito	Qual a visão das Universidades quanto à exigência de fiscalização prévia da contratação pública e quanto às imposições da União Europeia, no contexto da sua autonomia?
URL do inquérito	http://www.surveio.com/survey/d/R2W1M7N4S9S9S3E4Z
Início do inquérito	02. 07. 013 00:00
Fim do inquérito	
Descrição	<p>Constitui objetivo do presente inquérito, a obtenção de dados relativos à visão das Universidades, quanto à fiscalização prévia da contratação pública e às imposições da União Europeia, no contexto da autonomia das instituições de ensino superior de direito público, que constitui tema da minha dissertação.</p> <p>Pretende-se com a recolha da perspectiva dos intervenientes, obter uma visão prática e mais abrangente das matérias.</p>

2 Visualizar questionário

Qual a visão das Universidades quanto à exigência de fiscalização prévia da contratação pública e quanto às imposições da União Europeia, no contexto da sua autonomia?

Exmo(a) Senhor(a),

Agradeço a colaboração.

<p align="justify">

Sou licenciada em Direito e desempenho funções como técnica superior na Direção de Serviços Jurídicos do Instituto Politécnico de Leiria.

<p align="justify">

No âmbito do mestrado (MPA) que me encontro a frequentar no ISCSP, sob orientação do Professor Doutor Francisco Pereira Coutinho, pretendo com o presente inquérito obter dados relativos à visão das Universidades, quanto à fiscalização prévia da contratação pública e às imposições da União Europeia, no contexto da autonomia das instituições de ensino superior de direito público, que constitui tema da minha dissertação.

O preenchimento do presente inquérito tem um tempo estimado de, aproximadamente, 5 minutos e permitirá, através da recolha da perspetiva dos intervenientes, obter melhores resultados. Os dados recolhidos serão tratados sem qualquer tipo de informação pessoal ou institucional, assegurando-se assim o completo anonimato.

<p align="justify">

1. **As instituições de ensino superior de direito público (IES) estão sujeitas à fiscalização prévia (visto) pelo Tribunal de Contas (TC), nos termos estabelecidos para o Setor Público Administrativo (SPA). Avalie relativamente a este assunto, cada um dos aspetos que em seguida se enunciam.**

	Muito Mau	Mau	Razoável	Bom	Excelente
Pertinência da fiscalização prévia da contratação pública	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Cumprimento dos prazos por parte do TC	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Impacto da fiscalização prévia na execução dos contratos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

2. Assinale o seu grau de concordância relativamente a cada uma das desvantagens e vantagens na submissão de contratos a fiscalização prévia do TC, que em seguida se enunciam.

	Discordo em absoluto	Discordo	Concordo	Concordo bastante	Concordo em absoluto
Desresponsabiliza quem administra e corresponsabiliza quem fiscaliza	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Retarda a execução dos contratos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Evita erros, desvios e infrações	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Previne o dispêndio de gastos ilegais	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

3. Assinale o seu grau de concordância quanto à adequação e suficiência dos instrumentos pedagógicos que o TC dispõe em matéria de fiscalização prévia (recomendações).

	Discordo em absoluto	Discordo	Concordo	Concordo bastante	Concordo em absoluto
Adequados	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Suficientes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

4. No quadro duma eventual alteração legislativa ao regime da fiscalização prévia da contratação pública, faria proposta(s) de alteração?

- ☐ Não
- ☐ Sim. Qual(is)?

5. Como sabe, está em curso uma alteração legislativa ao nível da UE [proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a contratos públicos de 20.12.2011 COM (2011) 896], que visa substituir a Diretiva 2004/18/CE. Concorda com as três medidas previstas em matéria de governação?

Considerando o teor das medidas [1.º Criação de um organismo nacional de fiscalização (ONF) pelos Estados Membros (EM), responsável pelo acompanhamento e controlo dos contratos públicos, fiscalizando e coordenado as respetivas atividades de execução; 2.ª Cooperação administrativa entre EM (que garanta o intercâmbio de informações); 3.ª Criação de centros de conhecimento, destinados a prestar um apoio profissional e independente às entidades adjudicantes e empresas], assinale no local respetivo se não concorda com nenhuma, se concorda com todas as três ou se concorda apenas com algumas:

- ☐ Nenhuma
- ☐ Todas
- ☐ Algumas. Quais?

6. Considera que se justificaria as IES disporem dum regime fiscalização prévia da contratação pública diferenciado do restante SPA?

- ☐ Não
☐ Sim

7. Concorda com a vinculação das IES ao sistema nacional de compras públicas?

- ☐ Não
☐ Sim
☐ Não, porque

8. Avalie o impacto que as alterações que em seguida se enunciam, tiveram nas aquisições realizadas pelas IES.

	Muito Mau	Mau	Razoável	Bom	Excelente
Revogação do art. 5.º n.º 3 do Código dos Contratos Públicos (que previa um regime diferenciado para as IES)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vinculação das IES ao sistema nacional de compras públicas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

9. Avalie a adequação do atual regime de autonomia das IES, relativamente aos aspetos que em seguida se indicam.

	Muito Mau	Mau	Razoável	Bom	Excelente
Autonomia administrativa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Autonomia financeira	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

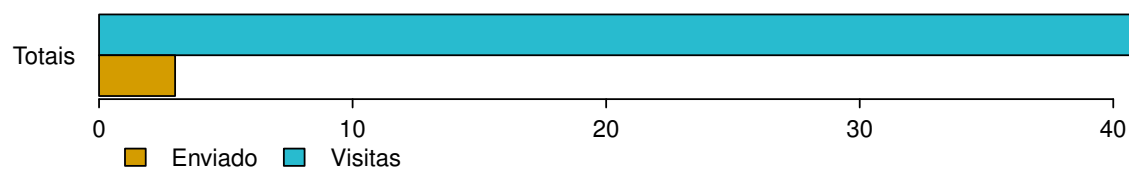
10. Seria útil à atuação das IES, a clarificação legislativa da sua integração na organização da Administração Pública (administração indireta/autónoma)

- ☐ Não
☐ Sim

Muito obrigada pela sua atenção e pelo tempo dispensado no preenchimento do presente inquérito.

3 Visitas do inquérito

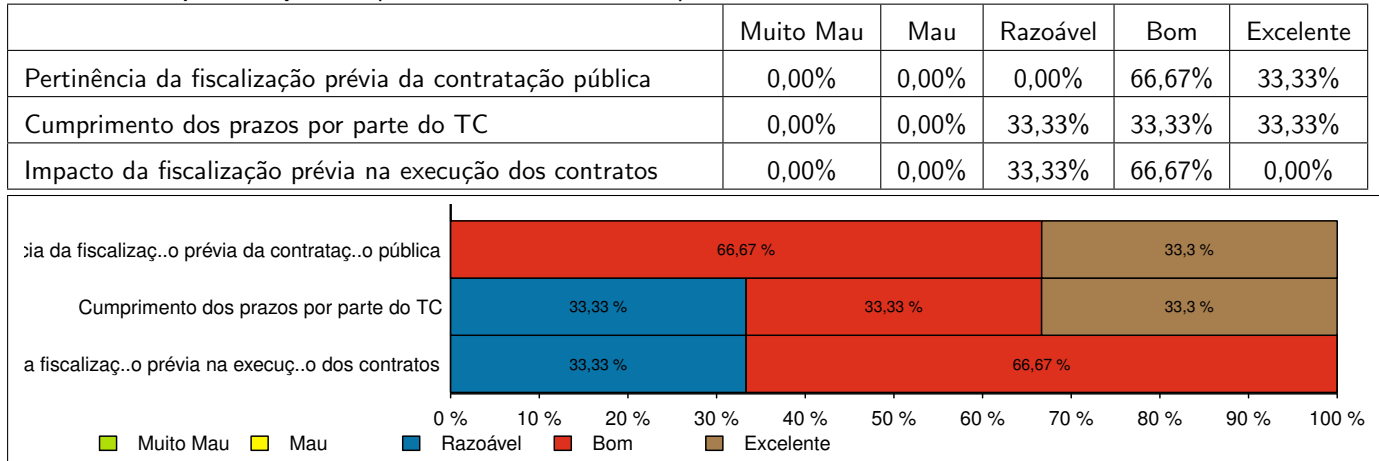
Página de questionário	Visitas	Enviado	Enviado %
Totais	41	3	7,32



4 Respostas do inquérito

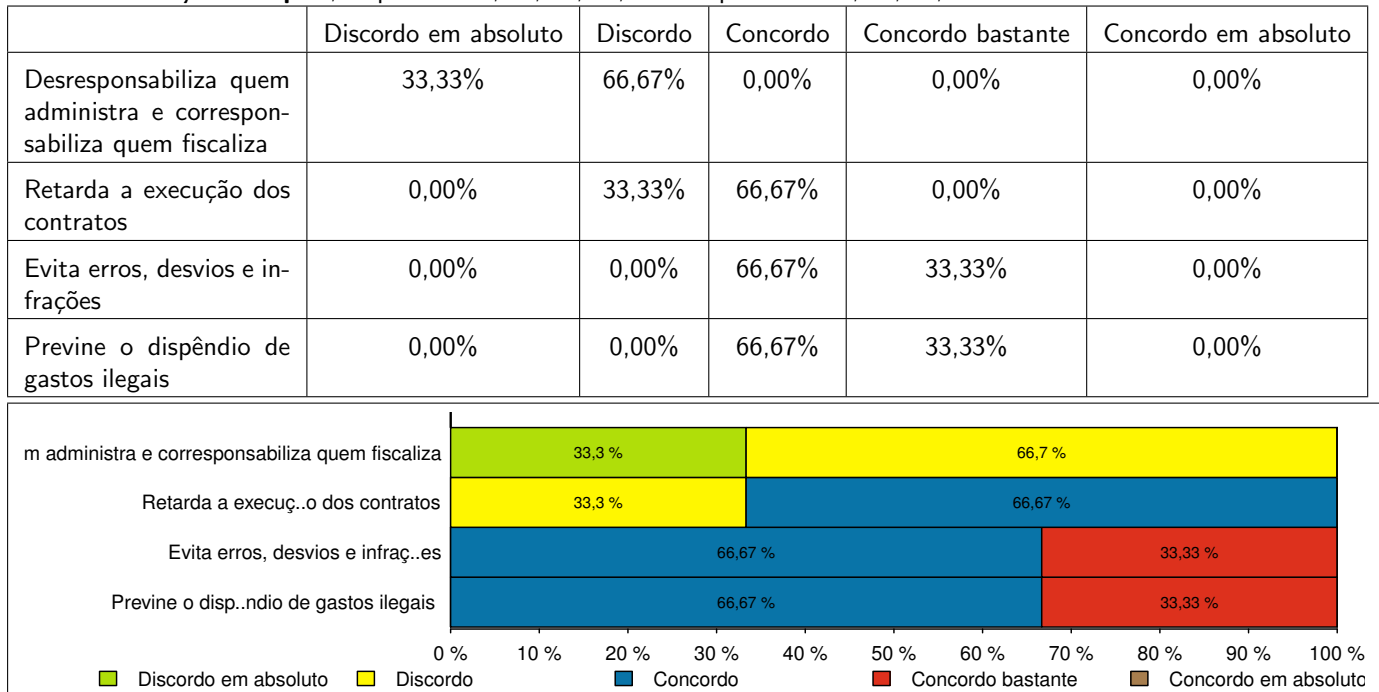
1. As instituições de ensino superior de direito público (IES) estão sujeitas à fiscalização prévia (visto) pelo Tribunal de Contas (TC), nos termos estabelecidos para o Setor Público Administrativo (SPA). Avalie relativamente a este assunto, cada um dos aspetos que em seguida se enunciam.

Matriz de seleções simples, respostas: 3x, 3x, 3x, Não respondido: 0x, 0x, 0x



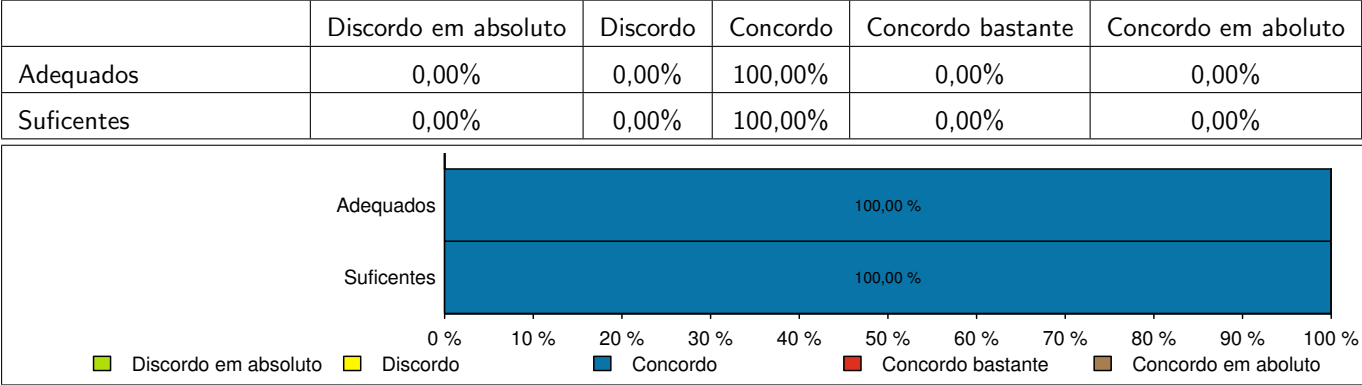
2. Assinale o seu grau de concordância relativamente a cada uma das desvantagens e vantagens na submissão de contratos a fiscalização prévia do TC, que em seguida se enunciam.

Matriz de seleções simples, respostas: 3x, 3x, 3x, 3x, Não respondido: 0x, 0x, 0x, 0x



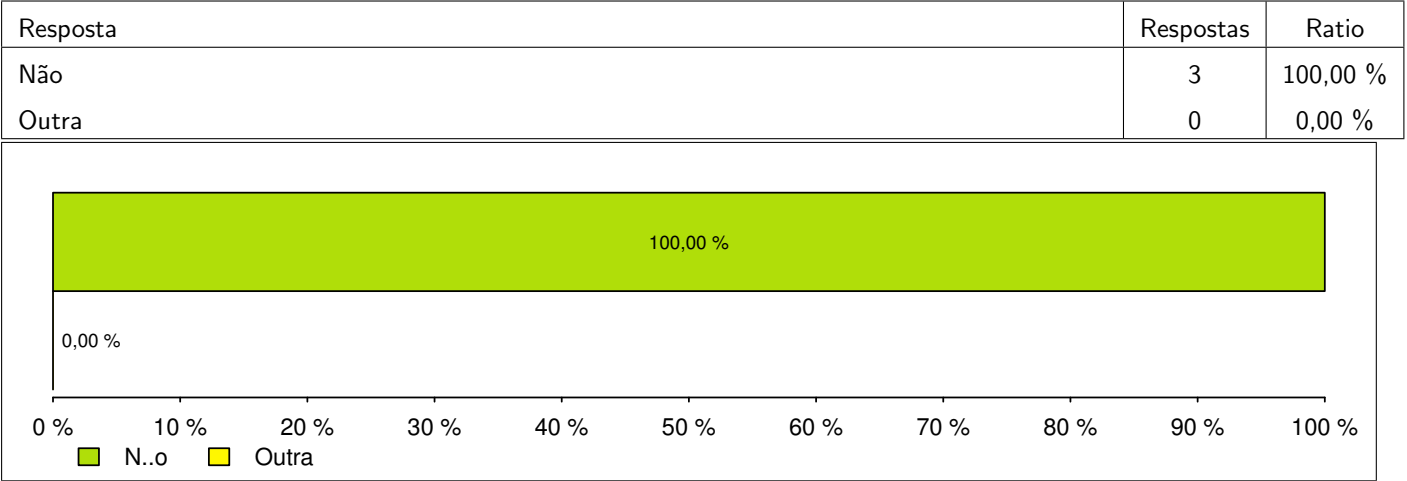
3. Assinale o seu grau de concordância quanto à adequação e suficiência dos instrumentos pedagógicos que o TC dispõe em matéria de fiscalização prévia (recomendações).

Matriz de seleções simples, respostas: 3x, 3x, Não respondido: 0x, 0x



4. No quadro duma eventual alteração legislativa ao regime da fiscalização prévia da contratação pública, faria proposta(s) de alteração?

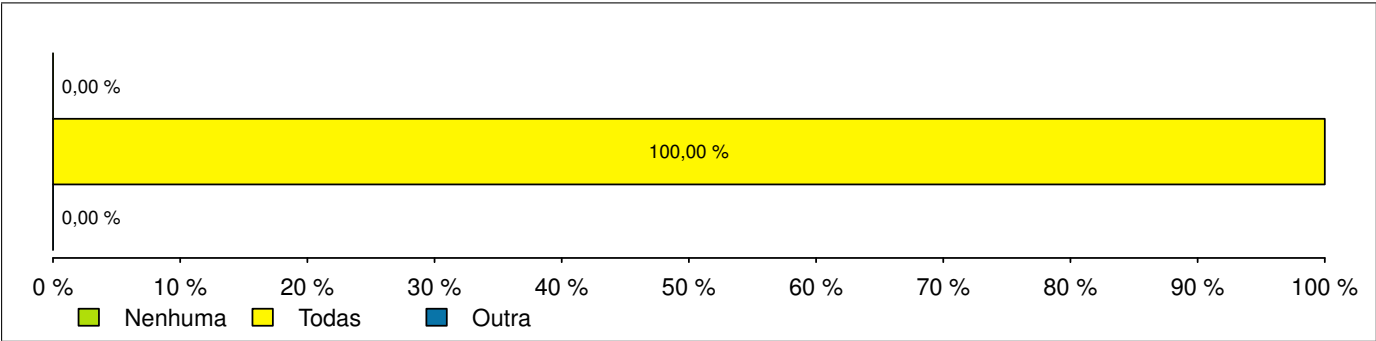
Seleções simples com a opção "Outros", respostas: 3x, Não respondido: 0x



5. Como sabe, está em curso uma alteração legislativa ao nível da UE [proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a contratos públicos de 20.12.2011 COM (2011) 896], que visa substituir a Diretiva 2004/18/CE. Concorda com as três medidas previstas em matéria de governação?

Seleções simples com a opção "Outros", respostas: 3x, Não respondido: 0x

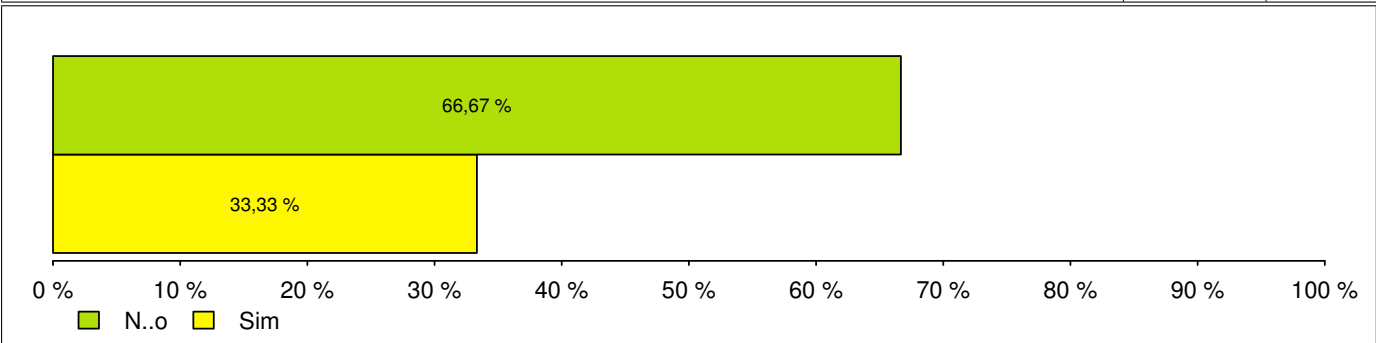
Resposta	Respostas	Ratio
Nenhuma	0	0,00 %
Todas	3	100,00 %
Outra	0	0,00 %



6. Considera que se justificaria as IES disporem dum regime fiscalização prévia da contratação pública diferenciado do restante SPA?

Seleção simples, respostas: 3x, Não respondido: 0x

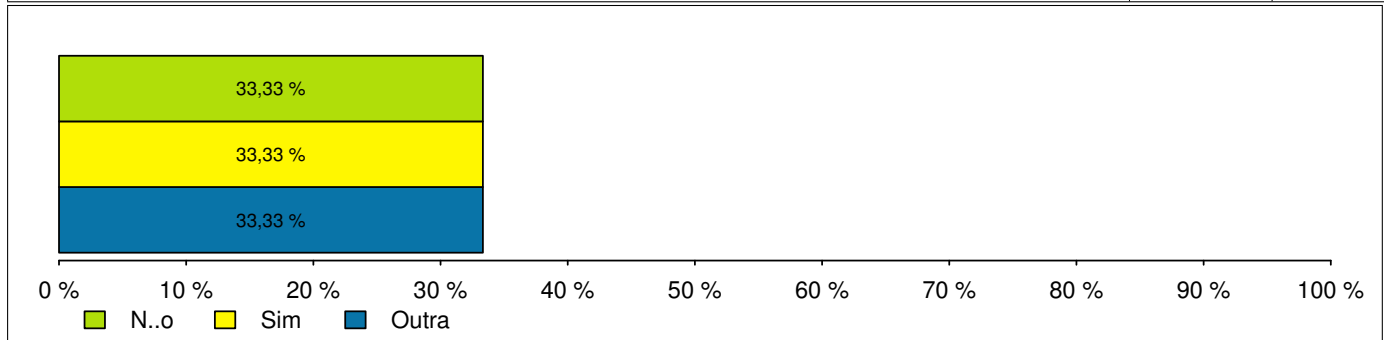
Resposta	Respostas	Ratio
Não	2	66,67 %
Sim	1	33,33 %



7. Concorda com a vinculação das IES ao sistema nacional de compras públicas?

Seleções simples com a opção "Outros", respostas: 3x, Não respondido: 0x

Resposta	Respostas	Ratio
Não	1	33,33 %
Sim	1	33,33 %
Outra	1	33,33 %

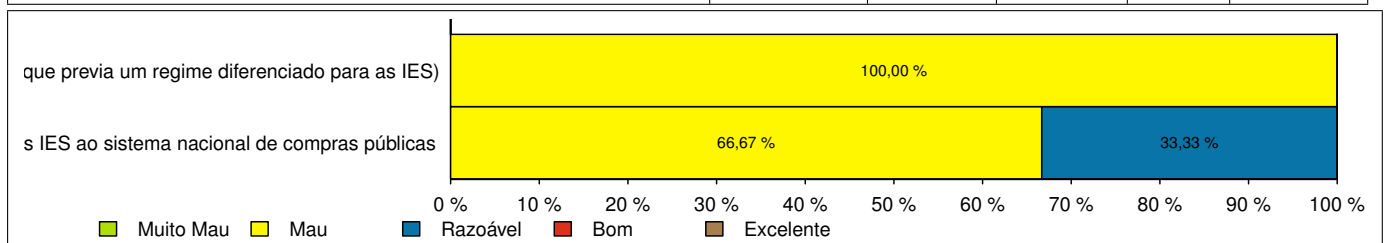


- é excessivamente burocrático, com uma carga administrativa muito pesada e muito moroso.

8. Avalie o impacto que as alterações que em seguida se enunciam, tiveram nas aquisições realizadas pelas IES.

Matriz de seleções simples, respostas: 3x, 3x, Não respondido: 0x, 0x

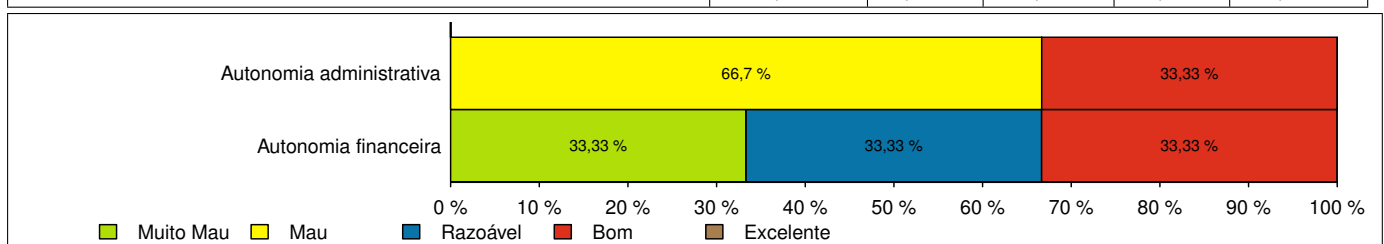
	Muito Mau	Mau	Razoável	Bom	Excelente
Revogação do art. 5.º n.º 3 do Código dos Contratos Públicos (que previa um regime diferenciado para as IES)	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Vinculação das IES ao sistema nacional de compras públicas	0,00%	66,67%	33,33%	0,00%	0,00%



9. Avalie a adequação do atual regime de autonomia das IES, relativamente aos aspetos que em seguida se indicam.

Matriz de seleções simples, respostas: 3x, 3x, Não respondido: 0x, 0x

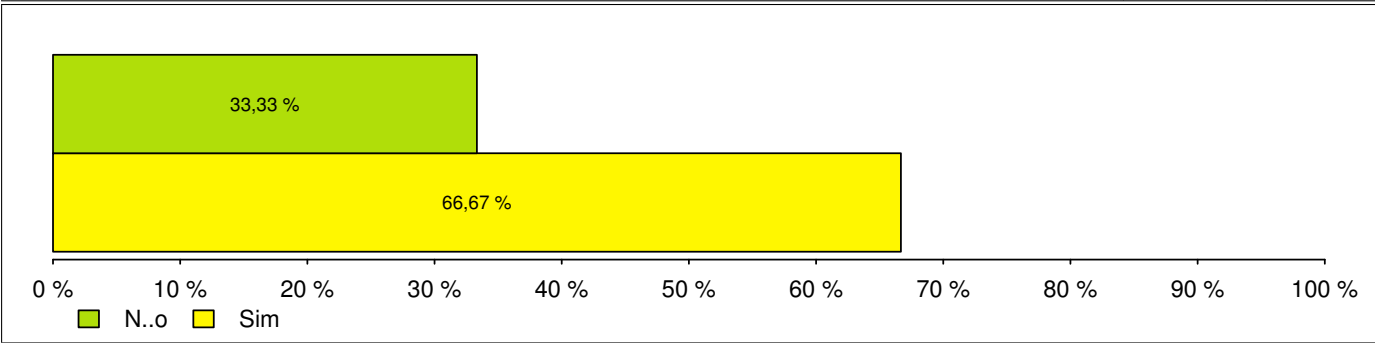
	Muito Mau	Mau	Razoável	Bom	Excelente
Autonomia administrativa	0,00%	66,67%	0,00%	33,33%	0,00%
Autonomia financeira	33,33%	0,00%	33,33%	33,33%	0,00%



10. Seria útil à atuação das IES, a clarificação legislativa da sua integração na organização da Administração Pública (administração indireta/autónoma)

Seleção simples, respostas: 3x, Não respondido: 0x

Resposta	Respostas	Ratio
Não	1	33,33 %
Sim	2	66,67 %



Anexo XIX – Relatório - inquéritos – ensino politécnico

www.survio.com

Qual a visão dos Politécnicos quanto à exigência de fiscalização prévia da contratação pública e quanto às imposições da União Europeia, no contexto da sua autonomia?

Tabela de Conteúdos

1	General	3
2	Visualizar questionário	4
3	Visitas do inquérito	7
4	Respostas do inquérito	8
1.	As instituições de ensino superior de direito público (IES) estão sujeitas à fiscalização prévia (visto) pelo Tribunal de Contas (TC), nos termos estabelecidos para o Setor Público Administrativo (SPA). Avalie relativamente a este assunto, cada um dos aspetos que em seguida se enunciam..	8
2.	Assinale o seu grau de concordância relativamente a cada uma das desvantagens e vantagens na submissão de contratos a fiscalização prévia do TC, que em seguida se enunciam..	8
3.	Assinale o seu grau de concordância quanto à adequação e suficiência dos instrumentos pedagógicos que o TC dispõe em matéria de fiscalização prévia (recomendações)..	8
4.	No quadro duma eventual alteração legislativa ao regime da fiscalização prévia da contratação pública, faria proposta(s) de alteração?.	9
5.	Como sabe, está em curso uma alteração legislativa ao nível da UE [proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a contratos públicos de 20.12.2011 COM (2011) 896], que visa substituir a Diretiva 2004/18/CE. Concorda com as três medidas previstas em matéria de governação?.	9
6.	Considera que se justificaria as IES disporem dum regime fiscalização prévia da contratação pública diferenciado do restante SPA?.	10
7.	Concorda com a vinculação das IES ao sistema nacional de compras públicas?.	10
8.	Avalie o impacto que as alterações que em seguida se enunciam, tiveram nas aquisições realizadas pelas IES.	11
9.	Avalie a adequação do atual regime de autonomia das IES, relativamente aos aspetos que em seguida se indicam.	11
10.	Seria útil à atuação das IES, a clarificação legislativa da sua integração na organização da Administração Pública (administração indireta/autónoma)?.	12

1 General

Nome de inquérito	Qual a visão dos Politécnicos quanto à exigência de fiscalização prévia da contratação pública e quanto às imposições da União Europeia, no contexto da sua autonomia?
URL do inquérito	http://www.surveio.com/survey/d/W1X0Q3G8S8S8J8J5V
Início do inquérito	02. 07. 013 23:59
Fim do inquérito	
Descrição	<p>Constitui objetivo do presente inquérito, a obtenção de dados relativos à visão dos Politécnicos, quanto à fiscalização prévia da contratação pública e às imposições da União Europeia, no contexto da autonomia das instituições de ensino superior de direito público, que constitui tema da minha dissertação.</p> <p>Pretende-se com a recolha da perspectiva dos intervenientes, obter uma visão prática e mais abrangente das matérias.</p>

2 Visualizar questionário

Qual a visão dos Politécnicos quanto à exigência de fiscalização prévia da contratação pública e quanto às imposições da União Europeia, no contexto da sua autonomia?

Exmo(a) Senhor(a),

Agradeço a colaboração.

Sou licenciada em Direito e desempenho funções como técnica superior na Direção de Serviços Jurídicos do Instituto Politécnico de Leiria.

No âmbito do mestrado (MPA) que me encontro a frequentar no ISCSP, sob orientação do Professor Doutor Francisco Pereira Coutinho, pretendo com o presente inquérito obter dados relativos à visão dos Politécnicos, quanto à fiscalização prévia da contratação pública e às imposições da União Europeia, no contexto da autonomia das instituições de ensino superior de direito público, que constitui tema da minha dissertação.

O preenchimento do presente inquérito tem um tempo estimado de, aproximadamente, 5 minutos e permitirá, através da recolha da perspetiva dos intervenientes, obter melhores resultados. Os dados recolhidos serão tratados sem qualquer tipo de informação pessoal ou institucional, assegurando-se assim o completo anonimato.

1. **As instituições de ensino superior de direito público (IES) estão sujeitas à fiscalização prévia (visto) pelo Tribunal de Contas (TC), nos termos estabelecidos para o Setor Público Administrativo (SPA). Avalie relativamente a este assunto, cada um dos aspetos que em seguida se enunciam.**

	Muito Mau	Mau	Razoável	Bom	Excelente
Pertinência da fiscalização prévia da contratação pública	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Cumprimento dos prazos por parte do TC	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Impacto da fiscalização prévia na execução dos contratos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

2. Assinale o seu grau de concordância relativamente a cada uma das desvantagens e vantagens na submissão de contratos a fiscalização prévia do TC, que em seguida se enunciam.

	Discordo em absoluto	Discordo	Concordo	Concordo bastante	Concordo em absoluto
Desresponsabiliza quem administra e corresponsabiliza quem fiscaliza	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Retarda a execução dos contratos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Evita erros, desvios e infrações	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Previne o dispêndio de gastos ilegais	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

3. Assinale o seu grau de concordância quanto à adequação e suficiência dos instrumentos pedagógicos que o TC dispõe em matéria de fiscalização prévia (recomendações).

	Discordo em absoluto	Discordo	Concordo	Concordo bastante	Concordo em absoluto
Adequados	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Suficientes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

4. No quadro duma eventual alteração legislativa ao regime da fiscalização prévia da contratação pública, faria proposta(s) de alteração?

- ☐ Não
☐ Sim. Qual(is)?

5. Como sabe, está em curso uma alteração legislativa ao nível da UE [proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a contratos públicos de 20.12.2011 COM (2011) 896], que visa substituir a Diretiva 2004/18/CE. Concorda com as três medidas previstas em matéria de governação?

Considerando o teor das medidas [1.º Criação de um organismo nacional de fiscalização (ONF) pelos Estados Membros (EM), responsável pelo acompanhamento e controlo dos contratos públicos, fiscalizando e coordenado as respetivas atividades de execução; 2.ª Cooperação administrativa entre EM (que garanta o intercâmbio de informações); 3.ª Criação de centros de conhecimento, destinados a prestar um apoio profissional e independente às entidades adjudicantes e empresas], assinale no local respetivo se não concorda com nenhuma, se concorda com todas as três ou se concorda apenas com algumas:

- ☐ Nenhuma
☐ Todas
☐ Algumas. Quais?

6. Considera que se justificaria as IES disporem dum regime fiscalização prévia da contratação pública diferenciado do restante SPA?

- ☐ Não
☐ Sim

7. Concorda com a vinculação das IES ao sistema nacional de compras públicas?

- ☐ Não
☐ Sim
☐ Não, porque

8. Avalie o impacto que as alterações que em seguida se enunciam, tiveram nas aquisições realizadas pelas IES.

	Muito Mau	Mau	Razoável	Bom	Excelente
Revogação do art. 5.º n.º 3 do Código dos Contratos Públicos (que previa um regime diferenciado para as IES)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vinculação das IES ao sistema nacional de compras públicas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

9. Avalie a adequação do atual regime de autonomia das IES, relativamente aos aspetos que em seguida se indicam.

	Muito Mau	Mau	Razoável	Bom	Excelente
Autonomia administrativa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Autonomia financeira	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10. Seria útil à atuação das IES, a clarificação legislativa da sua integração na organização da Administração Pública (administração indireta/autónoma)

- ☐ Não
☐ Sim

Muito obrigada pela sua atenção e pelo tempo dispensado no preenchimento do presente inquérito.

3 Visitas do inquérito

Página de questionário	Visitas	Enviado	Enviado %
Totais	52	11	21,15

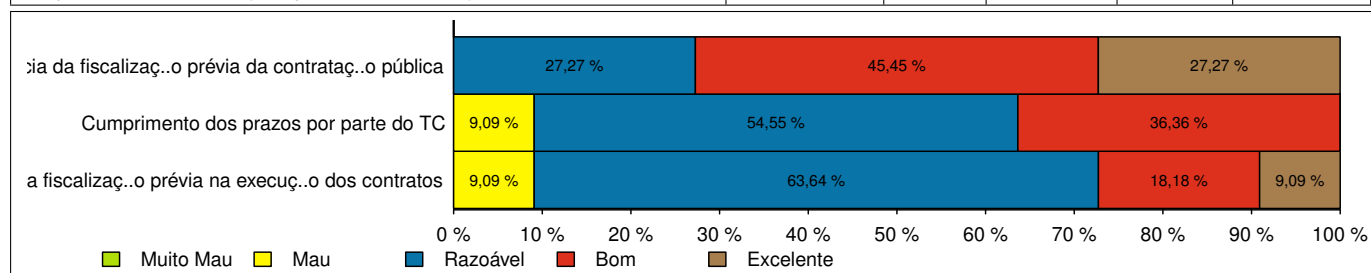


4 Respostas do inquérito

1. As instituições de ensino superior de direito público (IES) estão sujeitas à fiscalização prévia (visto) pelo Tribunal de Contas (TC), nos termos estabelecidos para o Setor Público Administrativo (SPA). Avalie relativamente a este assunto, cada um dos aspetos que em seguida se enunciam.

Matriz de seleções simples, respostas: 11x, 11x, 11x, Não respondido: 0x, 0x, 0x

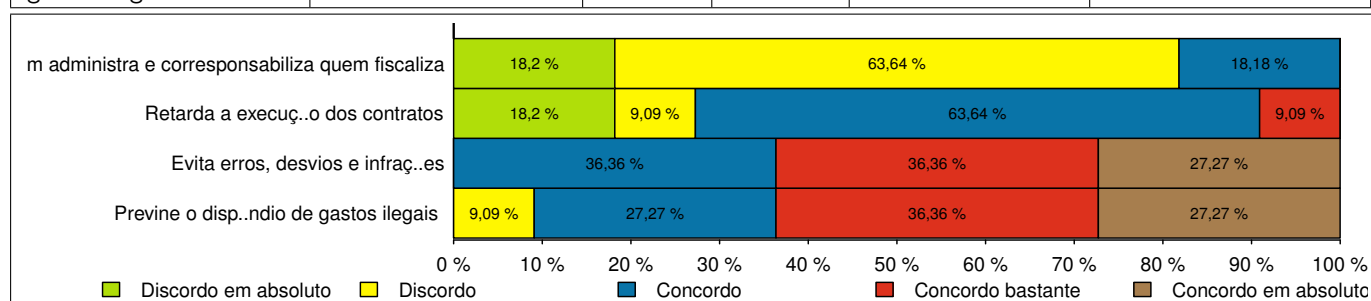
	Muito Mau	Mau	Razoável	Bom	Excelente
Pertinência da fiscalização prévia da contratação pública	0,00%	0,00%	27,27%	45,45%	27,27%
Cumprimento dos prazos por parte do TC	0,00%	9,09%	54,55%	36,36%	0,00%
Impacto da fiscalização prévia na execução dos contratos	0,00%	9,09%	63,64%	18,18%	9,09%



2. Assinale o seu grau de concordância relativamente a cada uma das desvantagens e vantagens na submissão de contratos a fiscalização prévia do TC, que em seguida se enunciam.

Matriz de seleções simples, respostas: 11x, 11x, 11x, 11x, Não respondido: 0x, 0x, 0x, 0x

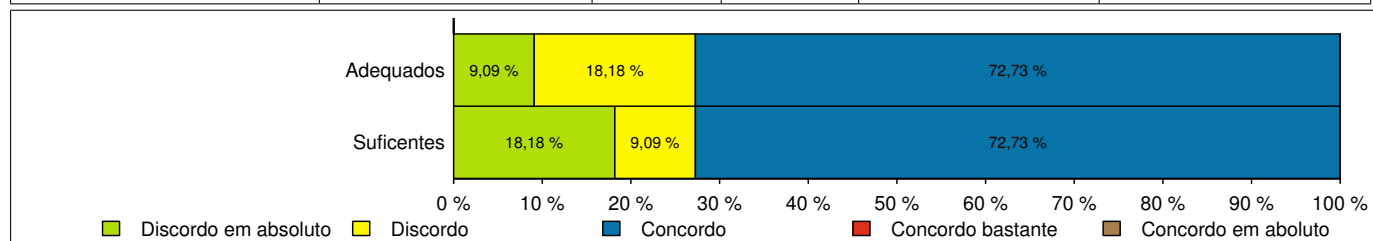
	Discordo em absoluto	Discordo	Concordo	Concordo bastante	Concordo em absoluto
Desresponsabiliza quem administra e corresponsabiliza quem fiscaliza	18,18%	63,64%	18,18%	0,00%	0,00%
Retarda a execução dos contratos	18,18%	9,09%	63,64%	9,09%	0,00%
Evita erros, desvios e infrações	0,00%	0,00%	36,36%	36,36%	27,27%
Previne o dispêndio de gastos ilegais	0,00%	9,09%	27,27%	36,36%	27,27%



3. Assinale o seu grau de concordância quanto à adequação e suficiência dos instrumentos pedagógicos que o TC dispõe em matéria de fiscalização prévia (recomendações).

Matriz de seleções simples, respostas: 11x, 11x, Não respondido: 0x, 0x

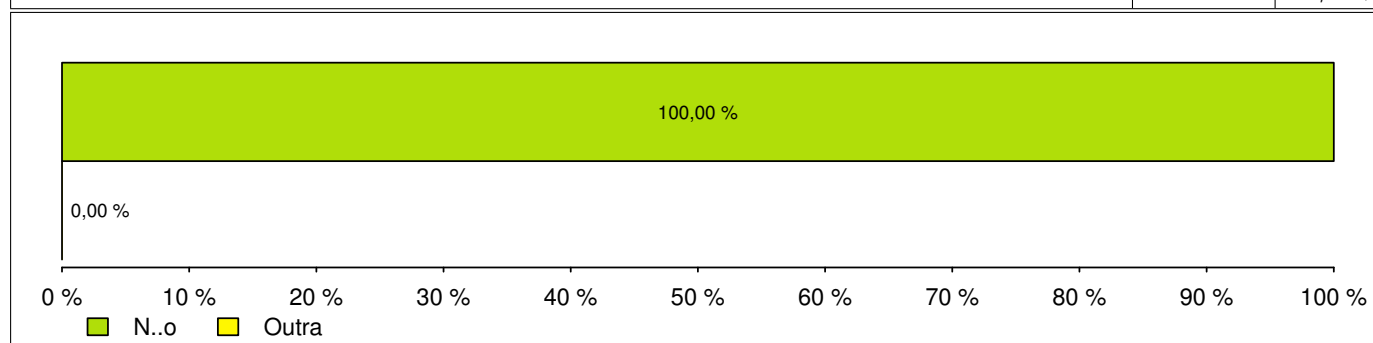
	Discordo em absoluto	Discordo	Concordo	Concordo bastante	Concordo em absoluto
Adequados	9,09%	18,18%	72,73%	0,00%	0,00%
Suficientes	18,18%	9,09%	72,73%	0,00%	0,00%



4. No quadro duma eventual alteração legislativa ao regime da fiscalização prévia da contratação pública, faria proposta(s) de alteração?

Seleções simples com a opção "Outros", respostas: 11x, Não respondido: 0x

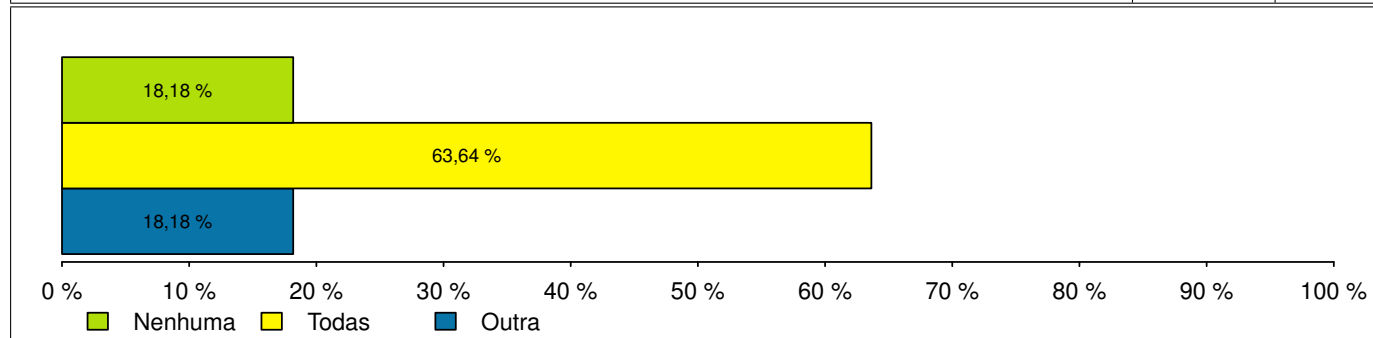
Resposta	Respostas	Ratio
Não	11	100,00 %
Outra	0	0,00 %



5. Como sabe, está em curso uma alteração legislativa ao nível da UE [proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a contratos públicos de 20.12.2011 COM (2011) 896], que visa substituir a Diretiva 2004/18/CE. Concorda com as três medidas previstas em matéria de governação?

Seleções simples com a opção "Outros", respostas: 11x, Não respondido: 0x

Resposta	Respostas	Ratio
Nenhuma	2	18,18 %
Todas	7	63,64 %
Outra	2	18,18 %

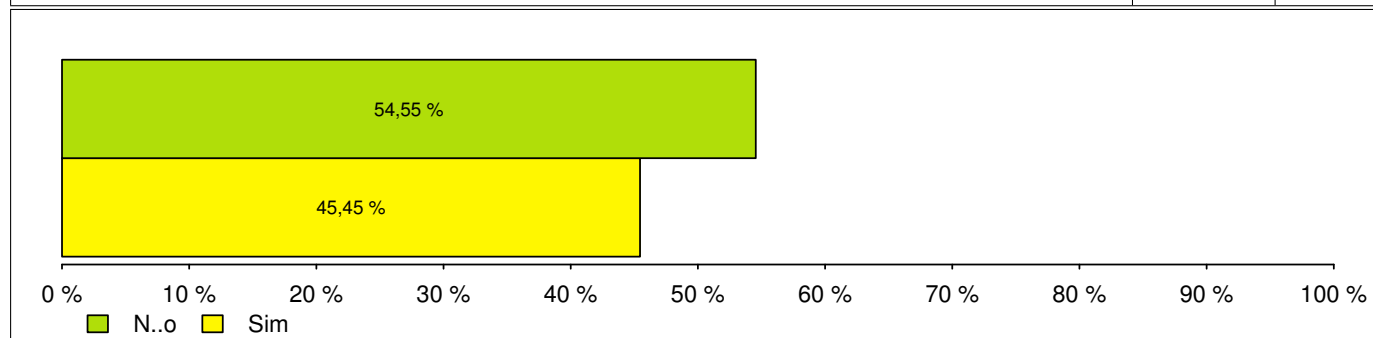


- desde que o organismo nacional seja mesmo independente
- 3

6. Considera que se justificaria as IES disporem dum regime fiscalização prévia da contratação pública diferenciado do restante SPA?

Seleção simples, respostas: 11x, Não respondido: 0x

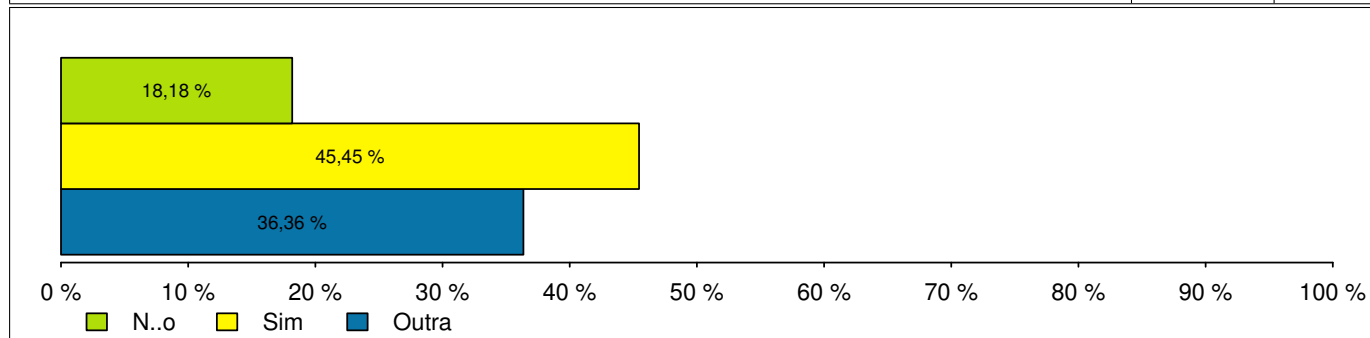
Resposta	Respostas	Ratio
Não	6	54,55 %
Sim	5	45,45 %



7. Concorda com a vinculação das IES ao sistema nacional de compras públicas?

Seleções simples com a opção "Outros", respostas: 11x, Não respondido: 0x

Resposta	Respostas	Ratio
Não	2	18,18 %
Sim	5	45,45 %
Outra	4	36,36 %



- Atenta a autonomia e especificidades a adesão devia ser voluntária.
- as IES têm autonomia financeira e em muitos casos há uma maior demora nas aquisições e por valores mais elevados
- O sistema nacional de compras públicas não responde às necessidades específicas das IES, é um sistema burocrático, os Acordos Quadros celebrados são fechados e os bens disponibilizados são obsoletos, de má

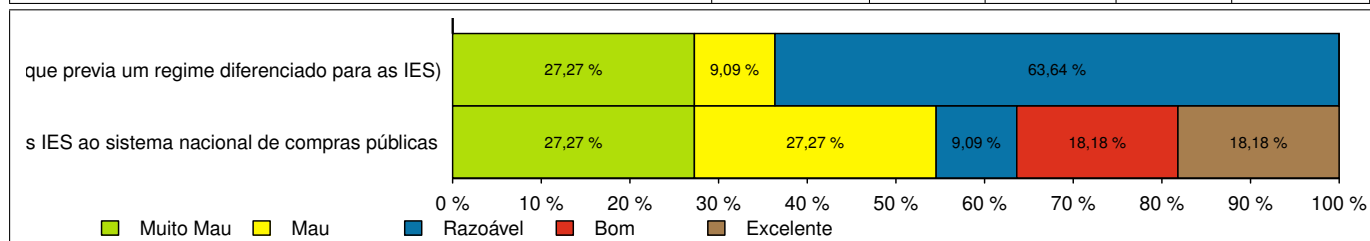
qualidade e muitas vezes apresentam um preço mais elevado dado que os fornecedores devem remunerar a ESAP, remuneração essa que acaba por ser paga pelas Instituições Públicas. O facto dos AQ não terem os bens e serviços necessários leva a que se tenha que apresentar pedidos de exceção levando a atraso nos processos dado que as respostas por parte da ESAP são demoradas.

- especificidade de algumas aquisições

8. Avalie o impacto que as alterações que em seguida se enunciam, tiveram nas aquisições realizadas pelas IES.

Matriz de seleções simples, respostas: 11x, 11x, Não respondido: 0x, 0x

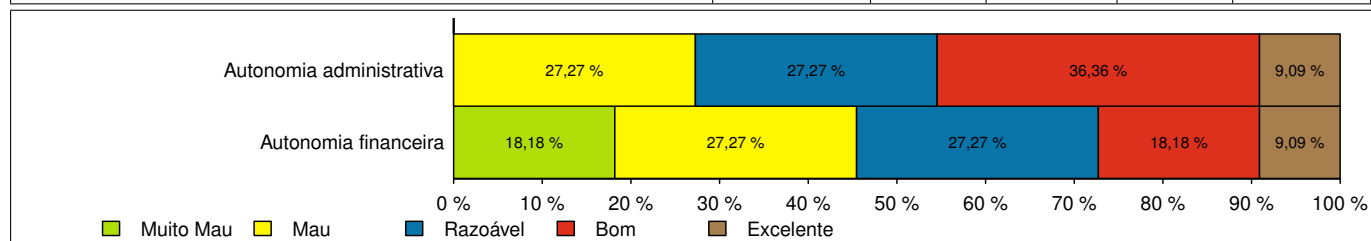
	Muito Mau	Mau	Razoável	Bom	Excelente
Revogação do art. 5.º n.º 3 do Código dos Contratos Públicos (que previa um regime diferenciado para as IES)	27,27%	9,09%	63,64%	0,00%	0,00%
Vinculação das IES ao sistema nacional de compras públicas	27,27%	27,27%	9,09%	18,18%	18,18%



9. Avalie a adequação do atual regime de autonomia das IES, relativamente aos aspetos que em seguida se indicam.

Matriz de seleções simples, respostas: 11x, 11x, Não respondido: 0x, 0x

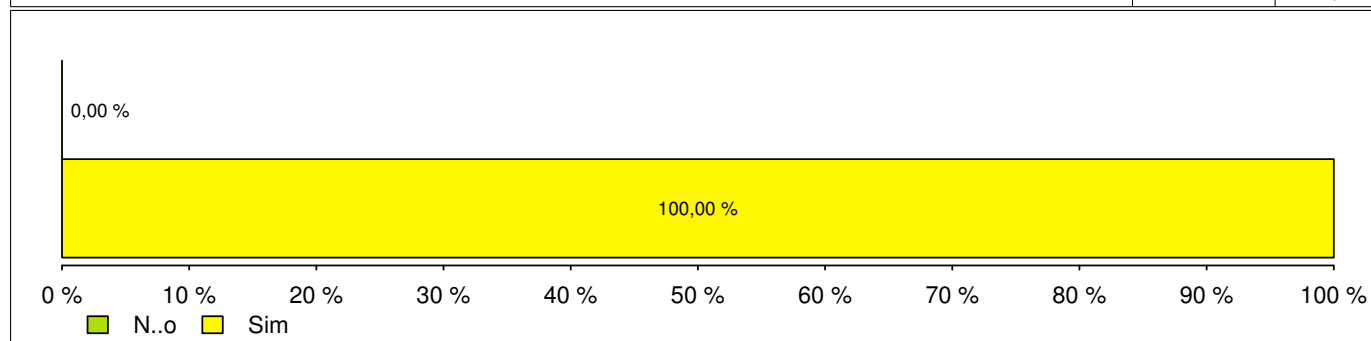
	Muito Mau	Mau	Razoável	Bom	Excelente
Autonomia administrativa	0,00%	27,27%	27,27%	36,36%	9,09%
Autonomia financeira	18,18%	27,27%	27,27%	18,18%	9,09%



10. Seria útil à atuação das IES, a clarificação legislativa da sua integração na organização da Administração Pública (administração indireta/autónoma)

Seleção simples, respostas: 11x, Não respondido: 0x

Resposta	Respostas	Ratio
Não	0	0,00 %
Sim	11	100,00 %



Anexo XX - Movimento processual do *visto* na Sede do Tribunal de Contas relativo a instituições de ensino superior

Número de processos de <i>visto</i> e tipos de Decisão	2010*				2011				2012			
	Submetidos por IES		Total IES	Total Sede 1. ^a Secção	Submetidos por IES		Total IES	Total Sede 1. ^a Secção	Submetidos por IES		Total IES	Total Sede 1. ^a Secção
	Universidades	Politécnicos			Universidades	Politécnicos			Universidades	Politécnicos		
Transitados do ano anterior	_____	_____	_____	173	2	0	2	184	3	2	5	185
Entrados no ano considerado	10	8	18	1878	13	11	24	1869	16	28	44	1907
Devolvidos a pedido do serviço e cancelados	1	0	1	61	0	0	0	26	0	0	0	86
Devolvidos - Não sujeitos a <i>visto</i>	0	0	0	134	4	1	5	127	3	0	3	154
Recusado o <i>visto</i>	0	0	0	41	0	3	3	70	0	0	0	31
Total de processos Visados/Homologados conformes	7	8	15	1572	8	5	13	1585	8	29	37	1445
<i>Visto</i> tácito	0	0	0	59	0	0	0	60	0	1	1	41
Total findos	8	8	16	1867	12	9	21	1868	11	30	41	1757
Total findos em %	80%	100%	88,89 %	91,03%	80%	81,82%	80,77%	90,99%	57,89%	100%	83,67%	83,99%
Total transitados para ano seguinte	2	0	2	184	3	2	5	185	8	0	8	335

Fontes: Adaptado - Relatórios de atividades do TC de 2010 (quadro 1); de 2011 (quadro 2); de 2012 (quadro, p.6). Dados das IES recolhidos por consulta dos processos no TC, e quanto aos que não foi possível consultar, por indicação do TC, após solicitação.

* Incluem-se, no que diz respeito ao total da Sede, os transitados de 2009. Relativamente às IES, tem-se em conta apenas os processos entrados em 2010, por não se ter acedido aos transitados de 2009.

A fiscalização prévia da contratação pública
e as imposições da União Europeia no contexto da autonomia
das instituições de ensino superior de direito público

Anexo XXI - Processos de visto submetidos na Sede do Tribunal de Contas por instituições de ensino superior - por tipo de decisão e espécie contratual

Tipos de Decisão	2010*					2011				2012				
	Submetidos por IES			Total IES	Total Sede	Submetidos por IES		Total IES	Total Sede	Submetidos por IES			Total IES	Total Sede
	Empreitada	Aquisição Imóvel	Prestação Serviço			Empreitada	Fornecimento			Empreitada	Fornecimento	Prestação Serviço		
Recusado o visto	0	0	0	0	41	0	3	3	70	0	0	0	0	31
Visados com recomendações	4	0	0	4	1572 **	5	0	5	497	2	0	0	2	513
Visados sem recomendações	0	0	3	3		3	2	5	734	1	0	0	1	587
Visado com homologação conformidade	6	1	1	8		1	2	3	354	5	28	1	34	345
Visto tácito	0	0	0	0	59	0	0	0	60	1	0	0	1	41
Devolvidos	1	0	0	1	195	1	4	5	153	1	1	1	3	240
Total findos	11	1	4	16	1867	10	11	21	1868	10	29	2	41	1757
Total findos em %	68,75%	6,25%	25%	100%	91,03 %	47,62%	52,38%	100%	90,99 %	24,39%	70,73%	4,88%	100%	83,99 %
Transitados para o ano seguinte	2	0	0	2	184	3	0	3	185	3	5	0	8	335

Fontes: Adaptado - Relatórios de atividades e contas do TC de 2010 (quadro 2); de 2011 (quadro 4) e de 2012 (quadros, p.7 e 9). Dados das IES recolhidos através de consulta dos processos no TC, e quanto aos que não foi possível consultar, por indicação do TC, após solicitação.

liv * Incluem-se, no que diz respeito ao total da Sede, os transitados de 2009. Relativamente às IES, tem-se em conta apenas os processos entrados em 2010, por não se ter acedido aos transitados de 2009.

** Não se obtiveram os respetivos valores desagregados.

Anexo XXII - Processos de *visto* submetidos na Sede do Tribunal de Contas pela Administração Central - por espécie contratual

Espécie de contrato *	2011		2012	
	Total IES	Total Administração Central**	Total IES	Total Administração Central*
Empreitada	12	60	12	39
Fornecimento	7	159	34	131
Prestação de Serviços	—	127	1	167
Aquisição Imóvel	—	1	—	2
Outros	—	41	—	24
Totais	19	388	45	363

Fontes: Adaptado - Relatório de Atividades e Contas do TC 2012, Sede, p. 10. Dados das IES recolhidos através de consulta dos processos no TC, e quanto aos que não foi possível consultar, por indicação do TC, após solicitação.

* Não se incluem os devolvidos. ** Não se apresenta o ano de 2010, por não se terem obtido os respetivos valores desagregados.

Anexo XXIII - Evolução do número de processos de *visto* decididos na Sede do Tribunal de Contas e dos relativos a instituições de ensino superior

Tipos de Decisão	Total de Processos decididos na Sede do TC					Total de Processos decididos relativos a IES				
	2010	2011	Var %	2012	Var %	2010	2011	Var %	2012	Var %
Recusado visto	41	70	70,73%	31	-55,71%	0	3	—%	0	—%
Visados	1572	1585	0,83%	1445	-8,83%	15	13	-13,33%	37	184,62%
Visto tácito	59	60	1,69%	41	-31,66%	0	0	—%	1	—%
Total	1672	1715	2,57%	1517	-11,54%	15	16	6,67%	38	137,50%

Fontes: Adaptado - Relatório de Atividades e Contas do TC de 2012 (estatísticas e indicadores, p.8). Dados das IES recolhidos através de consulta dos processos no TC e quanto aos que não foi possível consultar, por indicação do TC, após solicitação.